



## "Le pluralisme idéologique et philosophique et l'autonomie des communautés dans le droit public belge de la culture"

Dumont, Hugues

Abstract
NA

Document type : *Thèse (Dissertation)*

---

### Référence bibliographique

Dumont, Hugues. *Le pluralisme idéologique et philosophique et l'autonomie des communautés dans le droit public belge de la culture*. Prom. : Rigaux, François

**UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN**

**FACULTÉ DE DROIT**

**UNIVERSITÉ CATH. LOUVAIN**  
**FACULTÉ DE DROIT**  
**BIBLIOTHÈQUE**

**LE PLURALISME IDEOLOGIQUE ET  
PHILOSOPHIQUE ET L'AUTONOMIE DES  
COMMUNAUTÉS DANS LE DROIT PUBLIC  
BELGE DE LA CULTURE**

**1**

**DISSERTATION PRESENTÉE EN VUE DE L'OBTENTION DU  
GRADE DE DOCTEUR EN DROIT PAR**

**Hugues DUMONT**

sous la direction de M. le Professeur François RIGAUX

1994-1995

*"Je remercie donc ce pays pour ses contradictions, pour son déchirement, pour ses écartèlements, pour sa crucifixion et, par conséquent, pour les formidables leçons de dialectique qu'il m'a données.*

*Je le remercie aussi, et ce n'est pas peu, pour le goût de la démocratie qu'il m'a donné, pour cette saveur inimitable..."*

Pierre MERTENS

## REMERCIEMENTS

Il est des conventions qu'il faudrait inventer si elles n'existaient pas. Les remerciements adressés au terme d'un travail de longue haleine à ceux qui l'ont rendu possible en font partie. Les reconnaissances de dette joyeuses sont, en effet, trop rares pour être négligées. Pour être heureuse, cette démarche n'est pourtant pas dénuée de périls. Comment ne pas oublier certains noms ? Comment trouver les mots justes pour signifier à quelques-uns une reconnaissance particulièrement profonde ? Et finalement jusqu'où peut-on aller dans cette sorte d'action de grâce ? Est-il admissible de nommer, sans risquer le malentendu et l'incongruité, Celui dont le nom est au-dessus de tout nom, s'il se fait qu'Il est le premier auquel on songe pour des raisons toutes personnelles ? Ce n'est pas le lieu, dira-t-on. A moins que ce hors texte soit le seul lieu qui convienne. Par ailleurs, il n'est pas insensé de dire d'emblée qui on est quand on aborde un sujet comme le pluralisme...

Quoi qu'il en soit, il me sera au moins permis d'exprimer simplement toute ma gratitude aux personnes suivantes :

- à Nathalie Ryelandt, attachée au service des études du Conseil de la Communauté française, qui m'a fait bénéficier de sa remarquable connaissance de la vie politique et socio-culturelle de la Flandre, et sans l'amour de qui ces pages n'auraient pas pu être écrites ;
- au professeur François Rigaux qui a assumé la direction scientifique de cette thèse en lui apportant le soutien décisif dont elle avait besoin : celui que procurent la rigueur et l'autorité du maître, cumulées avec la générosité et le dynamisme du promoteur ;

-aux professeurs Jacques Dabin, Michel van de Kerchove, François Ost et Philippe Gérard qui m'ont donné le goût et les armes de la recherche interdisciplinaire en droit ;

- aux professeurs Marie-Françoise Rigaux et Guillaume de Stexhe pour la chaleur et l'intelligence de leur amitié dans les moments difficiles ;

- à MM. J. Bierlaire (†), ancien conseiller juridique de la R.T.B.F. ; S.P. De Coster, conseiller juridique au Cabinet de l'administrateur général de la R.T.B.F. ; G.H. Dumont, président de la Commission nationale permanente du pacte culturel et président du Conseil supérieur de l'art dramatique ; L. Huyse, professeur à la K.U.L. ; J. Huisman, directeur du Théâtre national de Belgique de 1945 à 1985 ; P. Lausier, inspecteur principal à la Commission nationale permanente du pacte culturel ; X. Mabille, directeur général du CRISP ; A. Namurois, ancien conseiller juridique de l'I.N.R., puis de la R.T.B. ; et J.P. Poupko, ancien président de la Commission française de la culture de l'agglomération de Bruxelles : pour les fructueux et agréables entretiens que chacun a bien voulu m'accorder.

- à Mlle J. Deleval et Mme G. Schot, enfin, pour leur très précieuse collaboration technique, leur persévérance, leur bonne humeur et leurs encouragements.



## Introduction

### I. L'objet

1. L'objet du présent travail est l'étude descriptive, explicative et évaluative de la genèse, de la formulation et de l'application du principe de pluralisme idéologique et philosophique dans le droit public belge de la culture. Ce principe qui est intimement lié à celui de l'autonomie des Communautés dans les matières culturelles, est aujourd'hui explicité dans la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques <sup>1</sup> adoptée en application des articles 6 bis et 59 bis, § 7, de la Constitution <sup>2</sup>, devenus les articles 11 et 131 <sup>3</sup>. Ses premières manifestations remontent au début du siècle, tandis que ses racines profondes conduisent au coeur du XIXème.

### II. Premier aperçu de la thèse

2. La thèse soutenue est que l'ensemble du processus d'élaboration et d'application du principe en question est un exemple particulièrement révélateur, un paradigme, ou encore un archétype de la "raison juridique" qui sous-tend les aspects les plus originaux du système constitutionnel et politique belge.

---

1. *Mon. b.*, 16 octobre 1973. Cette loi s'applique aux "matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels" (art. 2), c'est-à-dire la défense et l'illustration de la langue ; l'encouragement à la formation des chercheurs ; les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma ; le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ; les bibliothèques, discothèques et services similaires ; la radiodiffusion et la télévision ; la politique de la jeunesse ; l'éducation permanente et l'animation culturelle ; l'éducation physique, les sports et la vie en plein-air ; les loisirs et le tourisme. Sur cette liste, cfr *infra*, n° 665 et sv.

2. Ces deux dispositions sont issues de la révision constitutionnelle de 1970. L'article 6 bis porte : "La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques". L'article 59 bis qui établit les attributions des Communautés réserve, en son § 7, à la loi nationale la mission d'arrêter "les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques".

3. Dans la Constitution coordonnée le 17 février 1994, *Mon. b.*, 17 février 1994, 2ème éd. Consacrée à la genèse et à l'application du principe de pluralisme entre 1831 et 1993, l'étude qui suit contient de nombreuses citations qui font nécessairement référence à l'ancienne numérotation des articles de la Constitution. Il a donc paru judicieux de conserver cette numérotation dans les développements, non sans joindre à la fin de ceux-ci, en annexe, une table de concordance tirée de celle parue au *Moniteur* du 17 février 1994 (p. 4134 et sv.).

Avec le sociologue du droit A.J. Arnaud, on appelle "raison juridique" l'ensemble des principes qui permettent à une collection de règles de droit de s'organiser en un système cohérent et approprié à la réalisation de certaines fins <sup>4</sup>. Ces principes, on les dénommera "idées de droit" pour les distinguer des autres principes généraux du droit. Avec le constitutionnaliste et politologue G. Burdeau cette fois, on entend par "idée de droit" une représentation cardinale de l'ordre social jugé désirable dans une communauté politique, qui se prête à une traduction juridique <sup>5</sup>.

La part la plus originale de la raison juridique du système constitutionnel belge et de sa dynamique résulte de l'entrecroisement de deux idées de droit et des conflits auxquels leur formulation n'a pas cessé de donner lieu. Ces idées tentent de répondre à deux questions-clés.

La première concerne "la forme d'unité de la société", en tant qu'entité politique, "du point de vue des relations entre l'Etat et le support affectif qui forme la conscience collective" <sup>6</sup>. Il s'agit du problème des rapports entre l'Etat et la ou les nation(s) qu'il abrite <sup>7</sup>. En terme juridique, c'est celui de savoir si la structure de l'Etat sera unitaire, fédérale ou autre.

La seconde question concerne la forme d'unité de la société du point de vue des relations entre l'Etat, les partis politiques et les groupements d'opinion et d'intérêt actifs dans la société civile. Il s'agit du problème de la neutralité de l'Etat, de son degré d'autonomie par rapport à la société civile, et de la portée que le principe démocratique de majorité y reçoit.

---

4. A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*, T.I, *Où va la sociologie du droit ?*, Paris, L.G.D.J., 1981, p. 26-27. Cfr *infra* le chapitre préliminaire.

5. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T.I, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 1980<sup>3</sup>, p. 205-409. Cfr *infra* le chapitre préliminaire.

6. J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN (sous le dir. de), *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Paris, A. Colin, 1965, p. 37.

7. Le concept de nation est pris ici au sens sociologique. On en propose la définition suivante : la nation est un type de communauté historique dont la face objective est une agrégation sociale résultant d'un processus historique complexe fait de données politiques, géographiques, économiques, religieuses et linguistiques, et dont la face subjective consiste en une représentation mentale ambiguë oscillant entre deux pôles contradictoires : d'un côté, un mythe de nature conservatrice mettant en avant des critères d'identification réputés objectifs comme la langue, l'ethnie et l'histoire ; et de l'autre côté, une idéologie démocratique mettant en avant la volonté de citoyens formellement égaux de s'associer. Cfr H. DUMONT, Ch. FRANCK, e.a. (sous la dir. de), *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Bruxelles, F.U.S.L., 1989, p. 80-82 et 296.

Ce que l'on va montrer, c'est que l'idée de droit fédérale et l'idée de droit pluraliste consacrées par le droit positif belge actuel pour répondre à ces deux questions sont le fruit d'un processus qui gagne à être analysé à travers la genèse et l'application des principes d'autonomie et de pluralisme qui régissent le droit public belge de la culture.

### **III. Les enjeux du droit public de la culture. Les deux versions du droit à la culture**

3. Le droit public de la culture constitue, en effet, un champ d'investigation idéal pour repérer les mutations des idées de droit étatiques et démocratiques, parce que les deux versions du droit à la culture qu'il organise sont nécessairement liées à une certaine conception, d'une part, des rapports entre l'Etat et les communautés culturelles qui y vivent, et, d'autre part, des rapports entre l'Etat et les groupements socio-culturels privés.

4. L'article premier commun aux deux Pactes internationaux, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1966, et relatifs aux droits civils et politiques, d'une part, aux droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part<sup>8</sup>, proclame que "tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes" et qu'"en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social, et culturel". Ce texte suggère ce que la Déclaration universelle des droits des peuples, adoptée à Alger le 4 juillet 1976, explicitera : dans sa *première signification*, le droit à la culture est un corrélat du droit des peuples à l'existence et l'autodétermination.

Comme l'écrit François Rigaux dans un commentaire consacré à cette Déclaration, "l'exercice effectif du droit à l'autodétermination politique est inséparable de la maîtrise d'une culture propre ..." <sup>9</sup>. Cette maîtrise suppose, selon les articles 13 à 15 de la même Déclaration, la reconnaissance au profit de chaque peuple du "droit de parler sa langue, de préserver, de développer sa culture" et du "droit de ne pas se voir imposer une culture qui lui soit étrangère".

---

8. Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *Mon. b.*, 6 juillet 1983 ; et Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *Mon. b.*, 6 juillet 1983, le décret du Conseil de la Communauté française du 8 juin 1982, *Mon. b.*, 15 octobre 1982, et le décret du Conseil flamand du 25 janvier 1983, *Mon. b.*, 26 février 1983.

9. F. RIGAUX, *Pour une déclaration universelle des droits des peuples. Identité nationale et coopération internationale*, Bruxelles-Lyon, Vie ouvrière - Chronique sociale, 1990, p. 136. Le texte de cette déclaration est reproduit aux p. 162 et sv.

Sans ignorer que cette déclaration d'Alger n'appartient pas formellement à l'ordre juridique international positif, et sans oublier non plus l'interprétation restrictive qui est donnée actuellement du droit des peuples à l'autodétermination, on peut soutenir que cette formulation ne fait qu'explicitier le contenu du droit consacré par l'article premier précité des deux Pactes de 1966, dans sa dimension culturelle <sup>10</sup>. On tend à reconnaître aujourd'hui que la culture est à la société ce que l'imagination, la mémoire, le langage et la raison sont à l'individu <sup>11</sup>.

5. Mis en oeuvre par un Etat-Nation au profit de son peuple présumé homogène, ce droit à la culture va de pair avec l'exercice d'une fonction que remplit depuis longtemps la politique culturelle, et que l'on peut qualifier avec Evelyne Ritaine fonction de *rassemblement* <sup>12</sup>. Conscient du fait que la culture est un facteur de rassemblement de première importance, l'Etat est intervenu activement pour promouvoir la culture nationale depuis bien avant la proclamation formelle du droit à la culture. Ce type d'intervention est contemporain des origines mêmes de l'Etat moderne et a toujours constitué une composante non négligeable de sa politique de construction de la cohésion nationale. Cette fonction de rassemblement coïncide, en définitive, avec la fonction la plus élémentaire de tout Etat, à savoir assurer l'existence durable de la communauté historique qu'il organise <sup>13</sup>.

Ainsi que le souligne Paul Ricoeur, "il n'y a pas de communauté sans un projet", et il n'y a pas de projet possible sans l'appui d'une tradition, d'une "accumulation d'histoires racontées, donc sans un équipement de mémoire", doublé des moyens d'en faire la lecture critique <sup>14</sup>. En protégeant et en stimulant la vie culturelle telle qu'elle se déploie à

10. Cfr en ce sens *ibid.*, p. 7, 127, 136-145.

11. Cfr J.M. FERRY, *Intervention* dans un débat avec Paul Ricoeur in *Esprit*, juillet-août 1988, p. 307. Le concept de culture prend évidemment, dans cette perspective, une signification plus large que les seules oeuvres esthétiques produites par une société. On sait qu'au sens le plus large (approche anthropologique), il vise "la forme de vie que se donne une société, considérée dans toute la variété de ses représentations, de ses expressions, de ses symboles et des modèles de comportement à travers lesquels se projettent ses valeurs" (J. LADRIÈRE, *Y a-t-il une culture belge ? Introduction*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.*, p. 224). Sur les différents sens du terme de culture, cfr not. M. DE CERTEAU, *La culture au pluriel*, Paris, Seuil, 1993, p. 167 et sv.

12. E. RITAINE, *Les stratégies de la culture*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1983, p. 16 et sv.

13. Cfr E. WEIL, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1971<sup>3</sup>, p. 139.

14. P. RICOEUR, *L'identité narrative*, in *Esprit*, juillet-août 1988, p. 310. Sur "l'élément de narrativité" qui "irréductiblement traverse toute reprise critique d'une tradition", cfr J. LENOBLE, *Penser l'identité et la démocratie en Europe*, in *L'Europe au soir du siècle : Identité et démocratie*, sous la dir. de J. LENOBLE et de N. DEWANDRE, Paris, Esprit, not. p. 302.

l'intérieur de ses frontières, l'Etat contribue à renforcer l'identité culturelle de sa nation et à rassembler ceux qui en font partie, au-delà des clivages qui les séparent, autour d'une culture commune.

6. Dans cette perspective, le droit à la culture apparaît clairement comme redevable d'un modèle historique et juridique déterminé : le modèle de l'Etat-nation, fondé sur une identification postulée de l'Etat, du peuple et du droit <sup>15</sup>. Or ce modèle est aujourd'hui en crise. D'un côté, dans les Etats plurinationaux (au moins au sens sociologique du terme), les peuples marginalisés ou opprimés par une nation dominante revendiquent l'exercice de droits distincts de ceux dont leur Etat conserve le monopole, au nom d'une conception unitaire, indivisible et exclusive de la souveraineté nationale. Des droits que la Déclaration d'Alger entend précisément protéger, notamment un droit au respect de leur propre identité nationale et culturelle, et un droit à l'autodétermination politique. De l'autre côté, la logique technoeconomique mondiale exerce une force d'érosion considérable sur toutes les identités collectives locales, qu'elles aient la forme étatique ou non. Un processus d'indifférenciation générale est en cours qui tend, à la limite, vers une forme de société mondiale où les communautés historiques n'auraient plus que la valeur d'un résidu folklorique <sup>16</sup>.

L'Etat-nation est comme pris en tenaille entre ces deux tendances contradictoires. Le droit à la culture compris, dans sa première signification, comme droit collectif des peuples à défendre et développer leur propre culture, apparaît ainsi comme un objet d'étude particulièrement révélateur de cette double crise de l'Etat-nation. La question fondamentale qu'il a l'avantage de mettre en lumière est celle de savoir jusqu'où le concept d'Etat peut être dissocié des concepts de nation et de peuple, ou, plus concrètement jusqu'où un Etat peut renoncer à l'exercice d'une politique culturelle de rassemblement visant à promouvoir l'identité de son corps social, sans renoncer à être un Etat ... Le droit à la culture conduit donc à une réflexion sur les contours de la notion même d'Etat, c'est-à-dire sur le contenu et les implications de l'idée de droit étatique.

7. Depuis quelques années, la communauté internationale s'oriente vers la reconnaissance de droits collectifs au profit des minorités nationales, conciliables avec le

---

15. Le propre de l'Etat-nation est de chercher à établir une congruence entre l'appartenance culturelle et la référence politique : cfr J.M. FERRY, *Pertinence du postnational*, in *L'Europe au soir du siècle*, *op. cit.*, p. 41 et sv.

16. Cfr sur ce point E.WEIL, *op. cit.*, p. 68 et P. RICOEUR, *Ethique et politique*, in *Esprit*, mai 1985, p. 4.

principe de l'intégrité territoriale des Etats <sup>17</sup>. Elle se remet à méditer sur l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale du 6 avril 1935, concernant les écoles minoritaires en Albanie, qui montrait déjà l'insuffisance des droits de l'homme et des libertés fondamentales classiques pour mettre "les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue (...), à tous les points de vue, sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'Etat". Il faut, en outre, "assurer aux groupes minoritaires des moyens appropriés pour la conservation des caractères ethniques, des traditions et de la physionomie nationales" <sup>18</sup>. Du coup, elle s'avise du caractère trop vague des droits spécifiques énoncés par l'article 27 du Pacte O.N.U. relatif aux droits civils et politiques :

"Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue" <sup>19</sup>.

Ainsi, les Etats participants à la réunion de Copenhague sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ont adopté, en juin 1990, une Déclaration par laquelle ils reconnaissent non seulement le droit à la culture des "personnes appartenant à des minorités nationales" <sup>20</sup>, mais aussi le rôle actif qu'ils doivent jouer pour créer "des

---

17. C'est aussi l'esprit de la Déclaration précitée d'Alger. Il ne s'agit pas de "refaire l'histoire à rebours". Il faut "partir de la réalité telle qu'elle est", souligne S. SENESE, *Le concept de peuple dans la Déclaration d'Alger*, in *Le concept de peuple*, sous la dir. de F. RIGAUX, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 33. Cfr dans le même sens not. B. DE WITTE, *Minorités nationales : reconnaissance et protection*, in *Pouvoirs*, 1991, n° 57, p. 116 et sv.

18. Cité not. par X. DELGRANGE, *La protection des minorités dans la Belgique fédérale*, à paraître dans *Rev. dr. publ.*

19. Comme l'écrit J.Cl. SCHOLSEM (*Faut-il protéger les minorités ? Quelques remarques introductives*, in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, T.II, p. 1171 et 1175), la formulation de l'article 27 est individualiste, négative et vague. Selon B. DE WITTE (*Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique*, in *Langue et droit*, sous la dir. de P. PUPIER et J. WOEHLING, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 95-100), une interprétation "pluraliste" peut cependant être donnée à cet article en ce sens qu'il imposerait aux législateurs l'obligation positive d'adopter des mesures spéciales pour traiter de manière différente ce qui est inégal.

En Belgique, la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de montrer qu'en tout cas l'article en cause laisse le constituant et le législateur spécial libres de répartir comme ils l'entendent les compétences qui sont "en rapport étroit avec la possibilité de mener une vie culturelle propre". De telles compétences excèdent d'ailleurs la liste des matières culturelles confiées actuellement aux Communautés (C.A., arrêt n° 70 du 14 décembre 1988, in J. SAROT, e.a., *La jurisprudence de la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 215-217).

20. § 32 de cette Déclaration reproduite dans H. GIORDAN (sous la dir. de), *Les minorités en Europe*, Paris, Kimé, 1992, p. 637.

conditions propres à promouvoir" "l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse" de ces minorités <sup>21</sup>. Parmi les moyens de réaliser cet objectif, ils relèvent la mise en place "des administrations locales ou autonomes appropriées" <sup>22</sup>.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a, pour sa part, proposé plus clairement encore que "les Etats favorisent la participation effective des minorités aux affaires publiques, en particulier aux décisions concernant les régions dans lesquelles elles vivent ou aux affaires les concernant" <sup>23</sup>. Comme l'a écrit M. Jean-Claude Scholsem, "la protection se mue à ce moment en participation, l'idée fondamentale étant que le meilleur moyen de compenser la position de faiblesse des groupes minoritaires consiste à la supprimer, à tout le moins en partie, par l'une ou l'autre forme de régionalisme ou de fédéralisme territorial, voire même personnel" <sup>24</sup>.

Le droit public belge n'a pas attendu ces recommandations pour mettre celles-ci en oeuvre. L'histoire que l'on va rappeler de l'autonomie culturelle revendiquée et obtenue par le peuple flamand, numériquement majoritaire mais initialement minoritaire sur le plan politique et psychologique <sup>25</sup>, confirmera amplement le propos. Elle montrera aussi combien il est difficile de trouver dans cette dérive de la revendication culturelle vers la revendication politique, un point d'équilibre entre un aménagement des structures de l'Etat qui assure l'autonomie et celui qui finit par transférer l'intégralité du pouvoir étatique <sup>26</sup>.

---

21. § 33, *ibid.*, p. 637-638.

22. § 35, *ibid.*, p. 638. Sur cette déclaration juridiquement non obligatoire, cfr B. DE WITTE, *Minorités nationales : reconnaissance et protection*, *op. cit.*, p. 115 et sv.

23. Art. 14, al. 1. Texte reproduit dans H. GIORDAN, *op. cit.*, p. 605.

24. J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, p. 1177. Sur le fédéralisme comme solution possible au problème des minorités, cfr not. C.-J. FRIEDRICH, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles, IBSP, 1968, p. 41-50 ; M. GJIDARA, *La solution fédérale, bilan critique*, in *Pouvoirs*, 1991, n° 57, p. 93-112 ; B. DE WITTE, *Minorités nationales : reconnaissance et protection*, *op. cit.*, p. 125-127 ; J. DE MUNCK, *Les minorités en Europe*, in *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, *op. cit.*, p. 152 et sv.

25. En ce sens, cfr not. P. VANDERNOOT, *La scission de la province de Brabant et la protection des minorités*, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 287 et 291 ; X. DELGRANGE, *op. cit.*

26. Comme l'a écrit B. DE WITTE (*Minorités nationales : reconnaissance et protection*, *op. cit.*, p. 125), "l'autonomie, si elle veut canaliser le conflit national, devra porter surtout sur des domaines où la minorité se distingue davantage du reste de la population, et qu'elle ressent donc comme essentiels au maintien de son identité. Il s'agira normalement du domaine culturel au sens large du terme avec notamment les politiques stratégiques de l'enseignement et des médias et la réglementation linguistique".

8. L'article 15 du Pacte O.N.U. de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait apparaître, comme le nouvel article 23 de la Constitution belge du 17 février 1994, une *deuxième signification* du droit à la culture, que l'on ne saurait confondre avec celle que l'on vient d'évoquer, même si elle ne lui est pas étrangère. Le droit à la culture est cette fois-ci d'abord un droit individuel. C'est le droit de "chacun (...) de participer à la vie culturelle", en bénéficiant simultanément de "la liberté indispensable (...) aux activités créatrices" et des "mesures que les Etats (...) prendront (...) pour assurer le maintien, le développement et la diffusion (...) de la culture", selon le Pacte O.N.U. 27. Paradoxalement —et il faut le regretter—, la nouvelle disposition constitutionnelle est moins précise, pour sa part. Elle pose le principe selon lequel "chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine". "A cette fin", poursuit-elle, le législateur compétent doit garantir, "en tenant compte des obligations correspondantes, les droits

Dans le même sens, cfr J. DE MUNCK, *op. cit.*, p.152 : "le principe d'autodétermination des peuples peut être réinterprété en un principe d'autonomie culturelle".

Il reste que la délimitation des compétences culturelles confiées aux entités autonomes est une opération délicate. A partir de la conception anthropologique de la culture (cfr note 11), on peut pratiquement justifier le transfert de toutes les compétences étatiques. C'est ce que la Cour d'arbitrage a bien perçu dans son arrêt précité (cfr note 19) à propos de l'article 27 du Pacte O.N.U. relatif aux droits civils et politiques. Toute la difficulté sera donc de s'entendre sur une liste de "matières culturelles" forcément plus restreintes —et compatibles avec les exigences de praticabilité inhérentes au conceptualisme juridique hors duquel aucun système répartiteur de compétences n'est viable—. Dans les limites du présent travail, on ne s'intéressera, pour l'essentiel, qu'aux seules matières culturelles énumérées sous la note 1.

27. Art. 15, al. 1, a ; al. 2 et 3. Dans le droit international des droits de l'homme, on distingue habituellement quatre sortes de "droits culturels" : le droit à l'éducation, le droit à la propriété intellectuelle, le droit de participer à la vie culturelle et la liberté de la recherche scientifique et des activités créatrices. Nous limitons notre propos au troisième et à la facette culturelle du quatrième. Voy. pour le surplus not. Y. DINSTEIN, *Cultural rights*, in *Les droits de l'homme, droits individuels ou droits collectifs*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 148-169 ; V. KARTASHKIN, *Les droits économiques, sociaux et culturels*, in *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, sous le dir. de K. VASAK, Paris, Unesco, 1978, p. 143-147 ; P. ORIANNE, *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, T. 3, p. 1871 et sv ; I. SZABO, *Cultural rights*, Leiden, Sijthoff - Budapest, Akadémiai Kiadó, 1974.

L'article 15 du Pacte O.N.U. précité est une formulation plus précise de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Selon la Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles adoptée en août 1982 par la Conférence mondiale des ministres de la culture sur les politiques culturelles organisée par l'Unesco, la culture à laquelle se réfèrent ces articles "peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances" (cette Déclaration est reproduite dans *Cultures - dialogue entre les peuples du monde*, Paris, UNESCO, 1983, n°33, p. 199-206). Cette définition justifie les mêmes réflexions que celles formulées sous la note 26.



économiques, sociaux et culturels", et déterminer "les conditions de leur exercice". Pour le reste, elle se contente d'ajouter que "ces droits comprennent notamment (...) le droit à l'épanouissement culturel et social". Il est difficile d'imaginer une formulation plus vague que celle-là <sup>28</sup>. Sous la constituante de 1968-1971, la commission de la révision de la Chambre avait adopté un texte un peu plus développé : "chacun a droit (...) à la culture (...). Chacun a le droit d'être initié, de contribuer et de participer librement aux activités culturelles et sociales. La loi facilite et encourage cette participation" <sup>29</sup>.

9. La formulation du Pacte O.N.U. a au moins le mérite de montrer la difficulté principale que toute mise en oeuvre du droit à la culture doit tenter de résoudre. Elle suggère bien, en effet, que celui-ci comprend deux exigences potentiellement contradictoires : d'une part, une liberté-franchise, appelant de la part des pouvoirs publics le respect d'une obligation d'abstention, de non-intervention dans un domaine qui ne peut se constituer et se développer que dans la liberté ; et, d'autre part, un droit-créance, appelant de leur part le devoir antinomique de mise en oeuvre d'une politique culturelle active, interventionniste, au service d'une fonction de démocratisation de l'accès à la culture. Cette fonction de *démocratisation* n'est associée à l'action culturelle des

---

28. Cette formulation a manifestement été bâclée : cfr *Doc. parl., Sén., s.e. 1991-1992, n° 100-2/4°*, p. 79 et sv. Sur la problématique des droits économiques, sociaux et culturels dans la réforme de 1993, cfr M. VERDUSSEN et A. NOËL, *Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993*, in A.P., 1994, T. 2-3, p. 127-143.

29. Prérapport fait par M. DUERINCK au nom de la commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants, *Doc. parl., Ch. s.e. 1968, n° 4/1*, épreuve non corrigée, inédit, cité dans P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namur, S.E.M.S.J., Bruxelles, Larcier, 1972, p. 349-350 et P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 412-413. Cette commission avait insisté dans son "prérapport" sur la nécessité de consacrer le droit à la culture en raison de l'insuffisance du droit à l'instruction. Dans son ouvrage que l'on vient de citer, P. WIGNY, l'éminent constitutionnaliste et ancien ministre de la culture, ajoutait ce commentaire :

"Grâce à la science fondamentale et appliquée, la productivité du travail augmente sans cesse ; les heures de travail diminuent au profit du temps des loisirs. C'est ce qui justifie le droit à la culture [...].

La personne doit donc avoir la possibilité de développer toutes ses aptitudes individuelles et de participer aux activités sociales les plus diverses. Ceci doit rester libre. Dans une démocratie il n'y a pas de culture imposée, d'art engagé, de science officielle.

Aux droits de l'individu correspond une obligation pour les pouvoirs publics. Le besoin de culture est moins clairement ressenti que la nécessité de l'instruction ; 'un grain de mil fait bien mieux mon affaire'. Les pouvoirs publics ont la noble tâche d'éveiller ces besoins. Ils le feront normalement par l'organisation ou la subvention de bibliothèques publiques, de discothèques, de maisons de culture, de troupes de théâtre, bref, par la création d'institutions et la promotion des activités culturelles les plus diverses" (p. 414-415).

Les Chambres constituantes n'ont pu achever l'examen de ce projet en raison de la dissolution du Parlement intervenue en septembre 1971.

pouvoirs publics que depuis le moment où est apparue l'idée de l'Etat social, ou de bien-être, ou encore d'Etat-Providence. C'est —on le sait depuis Tocqueville— la notion d'égalité qui forme le moteur du projet démocratique <sup>30</sup>. Dans le prolongement des premières lois ayant autorisé l'Etat libéral à intervenir dans les matières économiques et sociales, prennent progressivement forme, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, des interventions visant à lutter contre la ségrégation culturelle qui séparait la classe ouvrière de celle des possédants. Les pouvoirs publics se voient attribuer l'objectif de veiller à la transmission des bienfaits de la culture à l'ensemble de la population ou, selon une version différente et plus tardive, de permettre à tous les milieux sociaux de vivre positivement leur propre culture.

**10.** Le droit à la culture compris, dans cette deuxième signification, comme le droit des individus et des groupes de participer à la vie culturelle par la médiation d'initiatives des pouvoirs publics destinées à stimuler la demande ou l'offre de biens culturels, particulièrement au profit des plus défavorisés, apparaît comme un objet d'étude particulièrement symptomatique des difficultés contemporaines éprouvées par les Etats de droit libéraux pour assumer efficacement les missions d'un Etat-Providence, tout en restant fidèles à leurs idéaux constitutifs. La question fondamentale qu'il a l'avantage de soulever clairement est celle de savoir comment l'Etat peut concilier les interventions actives et les options délibérées que supposent ce droit-créance et cette politique de stimulation, avec la liberté-franchise des acteurs culturels à laquelle il ne saurait porter atteinte sans tomber dans une forme de culture d'Etat ou de totalitarisme culturel, et qui paraît le contraindre à l'abstention pure et simple. Cette question n'est rien d'autre que celle de l'Etat-Providence en général : comment peut-il chercher à assurer le bonheur du plus grand nombre, sans porter simultanément préjudice à la liberté que l'Etat de droit entend garantir ? Dans un domaine aussi sensible que la culture, dans une matière aussi liée aux libertés de l'esprit chères à l'Etat de droit libéral, la question prend un relief tout particulier.

**11.** La réponse qui est avancée dans plusieurs Etats consiste dans un principe de participation. Pour concilier autant que possible les requêtes a priori contradictoires de la liberté culturelle et du droit à la culture, ils associent les groupements socio-culturels à

---

<sup>30</sup>. Cfr A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981, T. II, p. 120.

l'élaboration de leur politique culturelle <sup>31</sup>. A la définition des modalités de cette participation, correspond une certaine idée de droit démocratique. A travers la législation que cette définition appelle, s'exprime nécessairement, en effet, la conception qu'ils se font de leur neutralité, de leur degré d'autonomie par rapport à la société civile et de la portée du principe démocratique de majorité. L'examen de la formation et du contenu actuel du principe de pluralisme qui régit le droit public belge de la culture permettra de s'en convaincre.

12. Voilà les deux principaux enjeux de cette nouvelle branche du droit. Ils constitueront les deux "fils conducteurs" de l'enquête que l'on va réaliser sur sa genèse. Outre ce double enjeu, une telle enquête présente l'intérêt de révéler les grandes étapes d'une histoire aussi passionnante que méconnue. C'est un terrain riche où il reste encore beaucoup à défricher. Le présent travail se limite à poser quelques jalons. Mais ceux-ci pourraient aider d'autres chercheurs à poursuivre l'exploration.

#### IV. Premier aperçu de la méthode

13. Comme le suggère déjà la présentation que l'on vient de faire, la méthode qui anime cette entreprise est résolument inspirée par la théorie interdisciplinaire du droit que préconisent aujourd'hui de nombreux chercheurs <sup>32</sup>. Certes, l'objet étudié se concentre dans un principe juridique et dans une loi positive. Mais le but poursuivi n'est pas seulement de les décrire. On connaît les pièges du "descriptivisme" <sup>33</sup>. Il s'agit aussi de les expliquer et de les évaluer. Or, le droit ne s'explique pas entièrement par lui-même.

---

31. Cfr H. DUMONT, *Le droit à la culture ou une liberté-autonomie et un droit-créance peuvent-ils se concilier dans une liberté-participation ?*, in *R.I.E.J.*, 1984/13, p. 221-247.

32. Cfr not. F. OST, *Questions méthodologiques à propos de la recherche interdisciplinaire en droit*, in *R.I.E.J.*, 1981/6, p. 1 et sv. ; le n° spécial de la *R.I.E.J.*, 1982/8 ; J.-L. DE BROUWER et H. DUMONT, *Réflexions sur le dialogue noué entre la science du droit public interne, la sociologie politique et les sciences administratives*, in *R.I.E.J.*, 1982/8, p. 145-171 ; P. ORIANNE, *L'interdisciplinarité : théorie d'une pratique ou pratique d'une théorie*, in *R.I.E.J.*, 1983/10, p. 37-64 ; M. MIAILLE, *Le droit constitutionnel et les sciences sociales*, in *Rev. dr. publ.*, 1984, p. 276-297 ; J. COMMAILLE et J.-FR. PERRIN, *Le modèle de Janus de la sociologie du droit*, in *Droit et société*, 1/1985, p. 95-109 ; F. OST, *Dogmatique juridique et science interdisciplinaire du droit*, in *Rechtstheorie*, 1986, n° 17, p. 89-110 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, FUSL, 1987 ; A.J. ARNAUD, *Droit et Société. Un carrefour interdisciplinaire*, in *R.I.E.J.*, 1988/21, p. 7-32.

33. Cfr M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Possibilité et limites d'une science du droit*, in *R.I.E.J.*, 1978/1, p. 20 et sv. ; et J. LENOBLE, *Réflexions épistémologiques sur les théories contemporaines de la validité des normes juridiques*, in *Droit et pouvoir*, T.I, *La validité*, sous la dir. de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 347-381.

Expliquer un phénomène juridique, c'est nécessairement le relier à d'autres phénomènes, en commençant par le situer dans un contexte historique.

Tout le problème est de ne pas tomber pour autant dans le syncrétisme. Il faut articuler, et non confondre, la démarche juridique et celle des disciplines non juridiques auxquelles il est recouru. Cette articulation requiert la mise en service de "concepts-passerelles". Outre celui d'"idée de droit" que l'on a déjà avancé et sur lequel on reviendra, c'est celui de "para-légalité" qui remplira principalement cet office. Ce concept est directement inspiré par celui d'"infra-droit" qu'A.J. Arnaud a proposé dans sa théorie du changement juridique <sup>34</sup>. Dans la mesure où l'on prendra cependant quelque distance par rapport à cette théorie, et où l'on se permettra de juger la dénomination elle-même inadéquate, on s'est décidé à lui préférer un terme distinct.

Un système para-légal est un ensemble de normes sous-jacentes à des pratiques perçues et voulues par leurs auteurs comme conformes au droit étatique, alors qu'elles ne le sont pas. Produit par les usages et les conceptions d'un mouvement social ou d'une élite, à travers les interventions de leurs institutions, il forme un système juridique parallèle et concurrentiel au droit étatique, qui peut, dans certaines conditions, s'imposer, en tout ou en partie, à celui-ci. Cette définition suppose que l'on admette la juridicité de systèmes normatifs non étatiques. Même si cette position ne va pas de soi et ne fait toujours pas l'unanimité, on la tiendra pour acquise en renvoyant aux nombreux arguments des théoriciens du pluralisme juridique.

Sur toutes ces options d'ordre méthodologique, à vrai dire décisives, l'on s'expliquera plus amplement dès le chapitre préliminaire qui suit la présente introduction.

## V. Le plan général

14. En utilisant déjà le concept que l'on vient de poser, on peut reformuler avec plus de précision la thèse que l'on veut démontrer, tout en annonçant le plan qui sera suivi. Appliqué au processus d'élaboration et de mise en oeuvre des principes d'autonomie et de pluralisme qui régissent le droit public belge de la culture, le concept méthodologique de para-légalité va permettre de saisir la raison juridique du système constitutionnel belge dans sa dynamique.

Pour rendre compte de celle-ci, l'exposé suivra un ordre chronologique. Dans une première partie, on étudiera la genèse de ce droit public de la culture entre 1830 et 1970.

---

34. Voy. les références indiquées *infra* dans le chapitre préliminaire.

Dans la seconde, on verra comment la Constitution et la loi du 16 juillet 1973 nouent les deux fils conducteurs de cette genèse en faisant du principe de pluralisme idéologique et philosophique une idée de droit fédérale.

## **VI. Le plan de la première partie**

**15.** La première partie se divise en trois titres correspondant à trois séquences historiques successives. La *séquence 1830-1900* (titre I) permet de repérer les germes de l'autonomie culturelle à travers l'échec d'une politique culturelle de rassemblement trop timide (titre I, chapitre 1). Elle permet aussi d'examiner comment les familles politiques qui se mettent en place déterminent par leurs initiatives les lignes de force de la future politique culturelle de démocratisation (titre I, chapitre 2).

La *séquence 1900-1960* (titre II) voit ensuite l'autonomie culturelle (titre II, chapitre 1) et le pluralisme idéologique et philosophique (titre II, chapitre 2) émerger en tant qu'idées de droit para-légales au centre d'une politique culturelle embryonnaire.

Avec la troisième *séquence 1960-1970* (titre III), ce stade embryonnaire est dépassé. La politique culturelle est en pleine expansion. Simultanément le droit public de la culture prend véritablement forme. L'autonomie culturelle (titre III, chapitre 1) et le principe de pluralisme (titre III, chapitre 2) connaissent alors une mutation décisive : le droit étatique leur fait une place de plus en plus grande.

## **VII. La thèse de la première partie**

**16.** La thèse en deux branches qui oriente cette première partie peut se résumer comme suit.

*Première branche* : le concept de para-légalité appliqué à l'exigence de l'autonomie culturelle portée principalement par le mouvement flamand fait apparaître le fédéralisme comme le fruit d'un long combat mené prioritairement dans le secteur culturel du droit étatique contre la raison juridique unitaire de celui-ci, et jalonné de victoires successives bien avant la révision constitutionnelle de 1970. Dans la mesure où ce propos ne peut pas prétendre à l'originalité, hormis la méthodologie qui l'étaye, il ne fera l'objet que d'un exposé relativement succinct. Il s'agira, pour l'essentiel, de rappeler les grandes étapes d'un processus assez connu.

*Deuxième branche.* Symétrique à la première, elle appellera de plus amples développements parce qu'elle présuppose la connaissance de données beaucoup moins bien explorées jusqu'à ce jour. Le concept de para-légalité appliqué au principe de pluralisme idéologique et philosophique produit par les usages, les conceptions et les

accords des trois familles politiques traditionnelles —catholique, libérale et socialiste— dans le secteur culturel, fait apparaître ce principe comme le fruit de la greffe d'une idée de droit proportionnaliste sur un ordre juridique étatique partiellement incompatible avec celle-ci.

17. Par idée de droit proportionnaliste, on entend un mode de décision ou de régulation des conflits les plus importants consistant à ne choisir une politique qu'au terme d'une négociation entre toutes les tendances en présence, chacune d'elles étant en mesure d'exercer une influence proportionnelle à sa force, la négociation devant aboutir à une formule de compromis.

Ce mode de gouvernement correspond à un type de démocratie qualifié de "consociative" par le politologue néerlandais Arend Lijphart, et par la sociologie politique comparative à sa suite <sup>35</sup>. Trois traits majeurs caractérisent une démocratie consociative : une société marquée par une segmentation verticale en plusieurs communautés religieuses, idéologiques, linguistiques ou ethniques ; une cohésion interne au sein de chacune de celles-ci, grâce à l'autorité des élites sur leurs membres respectifs ; et l'institutionnalisation de la négociation entre lesdites élites <sup>36</sup>. Contrairement à la "démocratie compétitive" où les décisions peuvent être prises par la majorité parce que la culture politique y est assez homogène, "la démocratie consociative retient le principe de la proportionnalité" : pour conjurer la fragmentation de la culture politique, "chaque camp est représenté dans les diverses institutions proportionnellement à sa force électorale" <sup>37</sup>.

Plusieurs études sociologiques ont appliqué ce modèle pour expliquer notamment le système politique des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Autriche, de la Suisse et du Canada. Dans les deux premiers pays, le mot néerlandais *verzuiling* (issu de *zuil* qui signifie pilier) a aussi été adopté par la littérature scientifique pour suggérer le caractère cloisonné d'une société composée de communautés distinctes et cependant capables de soutenir, à la manière des colonnes d'un temple grec, la voûte de l'Etat grâce aux compromis conclus

---

35. Cfr A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven and London, Yale University Press, 1977, p. 1-52 et M. DOGAN et D. PELASSY, *Sociologie politique comparative*, Paris, Economica, 1982, p. 93-102. Pour un examen plus approfondi des multiples théories de sociologie politique qui ont été proposées autour de ce paradigme, cfr A. LETON, *Contribution à l'étude des conflits communautaires en Belgique*, Thèse de doctorat, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris 2), polycop., 1989, T.I, p. 8-162.

36. Cfr M. DOGAN et D. PELASSY, *op. cit.*, p. 96.

37. *Ibid.*, p. 97.

entre leurs élites respectives. En Belgique francophone, *verzuijing* est souvent traduit par le néologisme "pilarisation". On emploiera ces deux termes indifféremment <sup>38</sup>.

18. Un grand nombre de travaux sociologiques ont amplement démontré la fécondité de cette théorie appliquée à l'histoire politique de la Belgique <sup>39</sup>. Ce qui manque jusqu'à présent, ce sont des travaux de droit constitutionnel articulant rigoureusement les acquis de ces études avec les méthodes d'analyse propres aux juristes. Commencer à combler cette lacune, telle est l'ambition méthodologique de la présente entreprise.

On montrera ainsi que le principe de pluralisme idéologique et philosophique en matière culturelle est une fidèle traduction du principe de proportionnalité propre aux

---

38. Le premier à avoir appliqué la notion de *verzuijing* à la Belgique est le politologue américain V. LORWIN, *Conflits et compromis dans la politique belge*, C.H. du CRISP, n° 323, 10 juin 1966. Il l'avait découverte dans diverses études consacrées aux Pays-Bas, en particulier sous la plume du sociologue néerlandais J.P. Kruijt. Dans J.P. KRUIJT et W. GODDIJN, *Cloisonnement et décroisonnement culturels comme processus sociologiques*, in *Social Compass*, 9, 1-2, 1962, p. 63 et sv., "verzuijing" est traduit par "cloisonnement". Cette traduction n'est cependant pas satisfaisante car J.P. Kruijt lui-même justifie le choix du terme néerlandais par la triple référence que celui-ci suggère métaphoriquement : un pilier repose sur une base (philosophique, religieuse ou idéologique) ; il est vertical et séparé des autres ; mais il soutient le sommet de l'édifice avec les autres. Le terme "cloisonnement" — tout comme "pluralisme vertical" et "pluralisme segmenté" que l'on trouve aussi dans la littérature francophone — est appauvrissant puisqu'il n'évoque qu'une seule de ces trois idées. C'est sans doute pour ce motif que V. LORWIN (*op. cit.*, p. 3 et sv.) utilise la notion de "verzuijing" sans traduction. Depuis lors, cet usage s'est généralisé non seulement aux Pays-Bas et en Flandre, mais aussi chez les chercheurs américains et dans plusieurs études en langue française (cfr sur cette discussion terminologique A. LETON, *op. cit.*, p. 60-62). Cependant, les anglophones et les francophones recourent aussi fréquemment à un néologisme pour traduire littéralement "verzuijing" : ils parlent respectivement de "pillarization" et de "pilarisation". Cette dernière expression ne fait pas l'unanimité, mais elle est très répandue et on la retrouve sous des plumes aussi autorisées que celles de L. Voyé, K. Dobbelaere, J. Remy, J. Billiet et M. Molitor : cfr les références figurant sous la note suivante. Dans une étude soucieuse d'interdisciplinarité, il convient de respecter la terminologie en usage dans les disciplines voisines auxquelles il est recouru. En toute hypothèse, "pilarisation" paraît préférable à "colonnisation" (avec deux n) ou à "colonnage" que d'aucuns ont aussi proposé...

39. Dans l'abondante littérature sociologique en question, on s'est appuyé sur J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, *op. cit.* ; J. LADRIÈRE, *Le système politique belge : situation 1970*, C.H. du CRISP n° 500, 20 novembre 1970 ; W. DEWACHTER, *Du consensus élitare comme fondement de la politique*, in *Liber Amicorum Léo Moulin*, Bruxelles, G. Lemaire, 1982, p. 161-170 ; J. GÉRARD-LIBOIS et X. MABILLE, 1000 C.H. du CRISP, *Facteurs et acteurs de changement : 1959-1983*, C.H. du CRISP n° 1000, 17 juin 1983 ; A.P. FROGNIER et M. COLLINGE, *La problématique des "mondes sociologiques" en Belgique*, in *Cahiers du CACEF*, 1984, n° 114, p. 3-12 ; L. VOYÉ, K. DOBBELAERE, J. REMY et J. BILLIET, *La Belgique et ses dieux*, Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985 ; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986 ; L. HUYSE, *De verzuijing voorbij*, Leuven, Kritak, 1987 ; J. BILLIET (sous la dir. de), *Tussen bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming*, Leuven, Kadoc-Studies VI, 1988 ; plusieurs contributions dans H. DUMONT, CH. FRANCK et al. (sous la dir. de), *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.* ; *Mitoyens ou Citoyens. Pour en finir avec les piliers ?*, in *Revue nouvelle*, 1990, n° 10 ; *La Belgique*, in *Pouvoirs*, 1990, n° 54 ; M. MOLITOR, *Orthodoxie des piliers et conduites novatrices*, in *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1992/1-4, p. 131-142.

démocraties consociatives ; qu'il est le produit d'un système para-légal constitué par les pratiques et les conceptions propres aux élites des trois "piliers" du système politique belge ; et surtout qu'il ne sera reconnu par le droit étatique qu'à la faveur non seulement d'une succession d'intrusions dans les vides de ce droit, mais aussi d'une série de violations de ses prescriptions. Le droit positif s'inclinera progressivement et finira par consacrer largement —mais jamais totalement— les applications les plus audacieuses du principe. Une décision de justice, l'arrêt *Lenaerts* rendu par le Conseil d'Etat le 25 juillet 1968 <sup>40</sup>, sera l'étape décisive de cette progression de la para-légalité au coeur du droit étatique, avant sa reconnaissance formelle par la loi du 16 juillet 1973.

### VIII. Le plan de la deuxième partie

19. La deuxième partie de l'étude examine comment les deux idées de droit cardinales, l'autonomie culturelle et le pluralisme, se relient l'une à l'autre entre les révisions constitutionnelles de 1970 et 1993. Comme on le sait, en 1970, la Constitution crée les Communautés selon un schéma déjà fédéral <sup>41</sup> —ce qu'elle confirmera nommément en 1993 <sup>42</sup>— et leur octroie l'autonomie culturelle tant revendiquée. Elle consacre simultanément le principe général du pluralisme idéologique et philosophique. Et surtout, elle impose le respect de celui-ci aux Communautés dans l'exercice de leur nouvelle autonomie. A partir de ce moment, le principe de pluralisme dans les matières culturelles devient une idée de droit fédérale et forme comme un "modèle réduit" de la raison juridique du système constitutionnel belge.

Pour l'étudier, le plan de l'exposé se divisera à nouveau en trois titres correspondant à trois séquences historiques et juridiques successives. Le *titre I* traitera de la *formulation constitutionnelle du principe*. Après un repérage des premières propositions visant à assurer une protection des tendances idéologiques et philosophiques vouées à devenir minoritaires au sein des nouvelles Communautés (titre I, chapitre 1), une présentation sera faite des articles 6 bis (titre I, chapitre 2) et 59 bis, § 7 (titre I, chapitre 3), de la Constitution de 1970.

---

40. C.E., 25 juillet 1968, *Lenaerts*, n° 13.122, A.A.C.E., p. 670-681.

41. Cfr F. DELPÉRÉE, *La Belgique, Etat fédéral ?*, in *Rev. dr. publ.*, 1972, p. 607 et sv.

42. Après avoir confirmé et largement accentué ce schéma par les révisions constitutionnelles de 1980, 1988 et 1993. Faut-il le rappeler ? L'article 1er de la Constitution coordonnée le 17 février 1994 proclame : "La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions".



Le *titre II* traitera de la *formulation légale* du principe. Après un rappel de la procédure dite de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique instituée par la loi du 3 juillet 1971 <sup>43</sup> (titre II, chapitre 1), c'est l'élaboration de la loi du 16 juillet 1973 qui retiendra toute l'attention. Seront mis en lumière tour à tour la négociation de l'accord politique dénommé "pacte culturel" qui constitue la source para-légale de la loi (titre II, chapitre 2), et les différentes phases qui ont permis la transformation de ce pacte en une loi du droit étatique belge (titre II, chapitre 3).

Le *titre III* traitera enfin du *contenu* donné au principe par la loi en question et par les organes chargés de sa mise en oeuvre. La portée d'une loi, surtout quand elle recourt à de multiples notions à contenu variable, dépend autant de son texte que des interprétations que lui procurent les autorités chargées de l'appliquer et celles investies du pouvoir d'en contrôler l'application. C'est donc par une présentation de ces autorités que l'on commencera (titre III, chapitre 1).

On examinera ensuite les diverses modalités que le principe a ainsi reçues autour de ses deux grandes composantes, à savoir le principe de non-discrimination idéologique ou philosophique dans l'octroi des subventions et dans l'utilisation des infrastructures culturelles, et le principe de participation des tendances idéologiques et philosophiques et des groupements utilisateurs à l'élaboration de la politique culturelle et à la gestion des services publics culturels (titre III, chapitre 2).

On vient de nommer les deux catégories de bénéficiaire du principe instituées par la loi du pacte culturel : les tendances idéologiques et philosophiques et les utilisateurs. Que recouvrent exactement ces catégories, quelle est leur place respective dans l'application de la loi et à quelles conditions en bénéficient-ils ? C'est à ces questions que l'on répondra dans un dernier chapitre (titre III, chapitre 3).

## **IX. La thèse de la deuxième partie**

**20.** La thèse, toujours en deux branches, qui sous-tend cette deuxième partie, c'est que l'élaboration et l'application de la loi du pacte culturel révèlent particulièrement bien, tout comme la genèse du droit public de la culture au cours de la période précédant son adoption, les ambivalences de la raison juridique du système constitutionnel.

**21. Première branche.** Elles révèlent d'abord l'ambivalence de l'idée de droit fédérale belge. Si le propre d'un Etat-nation est de chercher, notamment par sa politique

---

43. *Mon. b.*, 6 juillet 1971.

culturelle, à établir une congruence entre les identités culturelles qui y ont cours et l'appartenance politique, il appartient à un Etat fédéral sociologiquement plurinational d'inventer une forme très différente de liaison entre ces deux types de solidarité.

Dans un ouvrage collectif publié en 1989, on a suggéré, avec M. Ch. Franck, de revoir la distinction classique entre les notions de citoyenneté et de nationalité dans cette perspective <sup>44</sup>. L'Histoire a voulu qu'à la faveur du tragique retour en force des nationalismes en Europe de l'Est, ces notions ont fait depuis lors l'objet d'une littérature considérable <sup>45</sup>. Ce serait l'objet d'une autre thèse de rendre compte des diverses positions qui se sont ainsi exprimé et d'en tirer parti pour analyser la question nationale en Belgique.

On s'en tiendra ici à notre intuition initiale, à savoir que la répartition des compétences entre un Etat sociologiquement plurinational et ses communautés culturelles fédérées doit permettre à ces dernières d'exercer librement les pouvoirs requis par la sauvegarde et la promotion de leur identité "nationale", tout en faisant du premier le garant d'une "citoyenneté fédérale" reposant sur une culture politique démocratique commune et sur le respect de droits fondamentaux transcendant les appartenances communautaires.

Structurellement, le caractère fédéral du principe de pluralisme idéologique et philosophique consacré par la loi du pacte culturel traduit très bien cet idéal d'une citoyenneté fédérale acceptable par les communautés culturelles fédérées. L'autonomie de celles-ci est simultanément reconnue et transcendée par quelques principes fondamentaux directement inspirés par une philosophie des droits de l'homme universelle dans sa source —le principe de non-discrimination pour des motifs idéologiques ou philosophiques en relève de toute évidence—, mais soucieuse de recevoir des prolongements concrets dans des dispositions adaptées à la réalité sociologique locale. Le mécanisme est très intéressant parce qu'il est fondé sur une solidarité "transcommunautaire" des familles

---

44. Cfr H. DUMONT, CH. FRANCK et al. , *Belgitude et crise de l'Etat belge* (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 91 et sv. ; 289 et sv. On a également appliqué cette distinction à la problématique des compétences culturelles de la Communauté européenne : cfr H. DUMONT, *Les compétences culturelles de la Communauté européenne. Bilan critique et perspectives*, in *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, *op. cit.*, p. 189-226, et sous une version plus développée in *R.I.E.J.*, 1992/29, p. 1-47.

45. La distinction citoyenneté-nationalité apparaît en particulier au coeur des réflexions philosophiques de J. HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale*, in *L'Europe au soir du siècle*, *op. cit.*, p. 17-38 et de J.M. FERRY, *Pertinence du postnational*, in même ouvrage, p. 39-57. Cfr également B. LOUIS, *Une distinction nécessaire dans l'Etat-nation : la Communauté-nation et l'Etat-citoyenneté*, in *R.I.E.J.*, 1993/31, p. 25-53.

idéologiques et philosophiques minoritaires dans chacune des deux grandes Communautés flamande et francophone.

On verra cependant qu'il sera très vite contesté par les partisans d'une autonomie culturelle sans frein. Animés ou influencés par une nouvelle idée para-légale, de type confédéral cette fois, ils n'ont admis le caractère fédéral de la protection des minorités idéologiques et philosophiques que pour des raisons stratégiques, et ils ont réussi à en anticiper le probable démantèlement par des interprétations restrictives dont le droit positif porte déjà la trace.

**22. Deuxième branche.** L'élaboration et l'application de la loi du pacte culturel révèlent ensuite l'ambivalence de l'idée de droit démocratique. Il est difficile de porter un jugement de légitimité tranché sur celle-ci. Il est permis de voir dans le modèle consociatif belge, un instrument de pacification des conflits et, plus encore, une sorte de victoire démocratique d'une société civile recevant sa puissance d'une vie associative très structurée, contre un Etat qui voit sa différenciation d'avec cette société réduite proportionnellement à l'importance des formes de démocratie participative qui y sont organisées. Mais on peut aussi y voir un système cloisonné, à capacité de décision limitée, fondée sur un recours continu aux marchandages ; un système à alternance limitée et n'offrant guère d'alternatives ; un système qui suppose encore une participation assez étouffante pour la société civile. On verra que la loi du pacte culturel autorise les deux lectures.

Au-delà de cette ambivalence, on montrera enfin, et surtout, que la notion même de tendance idéologique et philosophique sur laquelle elle est construite est un héritage de la période précédente que la réalité contemporaine des clivages sociaux va ébranler de plus en plus profondément, tandis qu'inversement des règles classiques du droit étatique vont se révéler plus résistantes qu'on aurait pu l'imaginer à certaines applications du principe para-légal de proportionnalité qu'elle avait consacrées.

La raison juridique du système constitutionnel belge se trouve ainsi aujourd'hui à la croisée des chemins. Le débat sur l'avenir de la loi du pacte culturel offre de cette situation un miroir fidèle, ainsi qu'on le montrera en guise de conclusion.

## **X. Une énigme**

**23.** De toutes les lois que la Belgique s'est données, il n'est pas excessif de tenir celle du pacte culturel pour une des plus belges. Et pourtant, elle est aussi une des moins bien connues, une des moins bien étudiées. Dans ce paradoxe, gît déjà tout le problème de

l'identité politique et culturelle de la Belgique. Prompte à se tourner en dérision, à se dénigrer, voire à se nier, celle-ci ose rarement prendre le temps de l'analyse et de la réflexion critique sur elle-même.

De nombreux sociologues étrangers sont fascinés par elle. Ils y voient une énigme <sup>46</sup>. Quoi de plus stimulant pour la recherche qu'une énigme ? A son niveau, la loi du pacte culturel en est une aussi. Pas seulement parce que ses dispositions sont mal connues, parce que ses antécédents sont largement ignorés et parce que son avenir est incertain. Mais surtout parce qu'au plus on apprend à la connaître, au plus il est difficile de l'évaluer. Cette évaluation étant cependant indispensable, on va tenter d'y contribuer. Non pas pour résoudre l'énigme. Mais pour assumer au moins ce que beaucoup parmi les "compatriotes" de l'auteur ne perçoivent même plus, à savoir qu'ils ne sont pas de "nulle part", mais d'"ici". Un "ici" qui coïncide avec une histoire, des cultures, des mouvements sociaux, des ordres juridiques, un système politique et un Etat. Un "ici" qu'il vaut la peine d'apprendre à connaître avant d'en préparer la réforme ou de rêver à un "ailleurs".

---

46. Cfr not. M.O. HEISLER cité par A. LETON, *op. cit.*, p. 40 : la Belgique est un "fascinating focus for political, scientists and political sociologists", et R. FOX, *Combien de temps une société peut-elle durer avec une identité négative ?*, in *Revue nouvelle*, 1990, n° 10, p. 105 : "si le grand sociologue Emile Durkheim vivait encore, (...) il considérerait aussi la Belgique comme une société étrangement curieuse".

## **Chapitre préliminaire : Deux concepts méthodologiques pour baliser les voies de l'analyse : la "para-légalité" et les "idées de droit"**

**24.** Dès l'introduction, on a montré que les concepts de "para-légalité" et d'"idée de droit" servent de guide à l'analyse interdisciplinaire que l'on se propose et qu'ils s'intègrent dans la formulation même de la thèse défendue. On les a déjà définis succinctement. On doit maintenant les expliciter et les justifier plus amplement.

Pour ce faire, on va rappeler les théories des deux auteurs dont ils s'inspirent largement, A.J. Arnaud et G. Burdeau, et, à partir des réserves et des objections que l'on se permettra d'avancer, on précisera la portée qu'ils recevront dans le présent travail.

### **Section 1 : De l'"infra-droit" d'A.J. Arnaud au concept de "para-légalité"**

#### **§ 1. *Aperçu de la théorie d'A.J. Arnaud***

**25.** La sociologie de la création des normes juridiques due à A.J. Arnaud est aussi riche et stimulante que complexe<sup>1</sup>. Pour tout dire, elle est si complexe et elle utilise un langage tellement peu familier aux juristes qu'elle s'expose au risque de n'être utilisée que par un très petit nombre d'entre eux. En outre, les recherches empiriques qui s'en réclament et qui en faciliteraient la compréhension à travers des illustrations concrètes, sont très rares, à notre connaissance du moins.

Il est certain, pourtant, qu'elle mérite amplement d'inspirer de telles recherches. Animé par cette conviction, mais soucieux de ne prendre appui que sur un appareil conceptuel accessible et opérationnel, on en propose ici un résumé volontairement simplificateur et limité aux besoins de la présente étude. Vont retenir successivement l'attention le concept de raison juridique et la théorie du changement juridique.

#### **1) *Le concept de raison juridique***

**26.** C'est le concept de base de la sociologie du droit d'A.J. Arnaud. Par "raison juridique", celui-ci entend l'ensemble des principes qui, sous-jacents à une collection de règles de droit, leur permettent de s'organiser en un système cohérent et approprié à la réalisation de certaines fins. Ces principes sont liés à une vision du monde déterminée.

---

<sup>1</sup> Cfr A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*. 1. *Où va la Sociologie du droit ?*, Paris, L.G.D.J., 1981, p. 20-33 ; 323-387 ; 429-438.

Aucune règle de droit ne saurait entièrement les expliciter. Pour les repérer, l'on ne saurait s'en tenir aux apparences. Ils ne peuvent donc qu'être dégagés par un travail de connaissance réalisé *a posteriori*, en l'occurrence un travail de sociologie juridique.

La raison juridique ainsi définie est présentée comme la seule condition nécessaire qui doive être satisfaite pour pouvoir parler d'un système juridique. Peut être qualifié comme tel tout ordonnancement cohérent de pratiques sociales vécues et de représentations sociales conçues <sup>2</sup>, animé par une raison juridique déterminée.

Dans cette perspective qui relève bien d'une sociologie du droit non tenue par les notions de la doctrine juridique classique, le droit positif étudié par celle-ci n'est qu'un système juridique parmi l'ensemble de ceux que l'on peut repérer au sein des phénomènes sociaux. Il n'en conserve pas moins, bien sûr, la spécificité d'être imposé ou reconnu par une autorité officiellement investie du pouvoir de dire le droit.

27. Une distinction fondamentale est ainsi opérée entre deux catégories de système juridique. La première, qualifiée de "système de droit imposé", coïncide avec ce que la doctrine appelle "droit positif". La seconde, qualifiée d'"infra-droit", regroupe les systèmes juridiques parallèles au droit positif.

Bien que rejetés dans la pénombre du non-droit par la doctrine, ces systèmes parallèles retiennent l'attention du sociologue-juriste, parce qu'ils se détachent de la masse informe des faits par la structure relativement rigoureuse qu'ils présentent. Celle-ci est, en effet, caractérisée par la conjonction de deux types de phénomènes sociaux précis. D'une part, un ensemble d'images, de croyances, d'attitudes <sup>3</sup> et de représentations, formant un certain "conçu juridique", qui peut aller de l'imaginaire juridique le plus spontané à la pensée juridique alternative la plus élaborée. Ce "conçu" se manifeste dans des normes dictant certaines attentes, et perçues ou voulues comme pouvant prétendre à la juridicité. D'autre part, un ensemble de comportements, de pratiques et d'usages, formant un certain

---

2. Selon Ph. ROBERT, *V° Représentations sociales*, in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, sous la dir. de A.J. ARNAUD, Paris, L.G.D.J., 1993<sup>2</sup>, p. 526-529, le concept sociologique de représentations sociales vise un "savoir non savant, pratique et partagé socialement, orienté vers la gestion du rapport au monde". Il permet d'appréhender la façon de voir d'un acteur social, sa manière de comprendre un problème tout en reconstruisant l'objet sur lequel celui-ci porte conformément à ce qu'exigent ses intentions et ses projets. C'est surtout en criminologie que ce concept a été utilisé. La présente étude montrera sa pertinence pour une sociologie du droit public.

3. Selon A. PODGORECKI, *V° Attitude*, in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 42-45, on peut définir une attitude juridique comme "une disposition relativement durable à réagir d'une manière dictée par un schéma prescriptif intuitif ou normatif de devoir et de droit. Ce schéma coïncide avec le droit 'vivant', informel, impulsif".

"vécu juridique". Celui-ci se traduit dans des rôles effectivement remplis dans la vie sociale, matérialisant les attentes dictées par les normes relevant du conçu juridique susdécrit, mais non conformes au droit positif.

**28.** A.J. Arnaud précise qu'à tout système juridique correspond une et une seule raison juridique. Mais il reconnaît qu'un système de droit imposé, comme le droit positif français par exemple, peut être animé par une raison juridique initiale (ainsi la raison juridique dite bourgeoise que révèle une analyse du Code civil de 1804), à laquelle vient ultérieurement se surajouter une raison juridique différente (issue par exemple du système infrajuridique porté par le mouvement ouvrier), capable de s'imposer partiellement dans le droit positif (par le biais du droit du travail), mais incapable de refouler totalement la raison juridique originaire (encore repérable dans le Code civil contemporain).

Arnaud, fidèle à son postulat d'unicité et d'exclusivité de la raison juridique, analyse cette situation comme équivalente à une division du système juridique français en "deux systèmes de droit imposé vivant en juxtaposition, et possédant leur propre raison " <sup>4</sup>. Et il suggère de poursuivre l'analyse en repérant encore bien d'autres raisons juridiques différentes à l'oeuvre dans le droit positif français. De sorte qu'il y aurait non pas un système de droit imposé, mais une pluralité de systèmes de droit imposé.

## 2) *La théorie du changement juridique*

**29.** Fondée sur le concept de raison juridique que l'on vient de présenter, la théorie du changement juridique d'Arnaud, particulièrement précieuse pour notre propos, peut se résumer comme suit. Quand le droit positif connaît un phénomène de dissociation entre la légalité et l'effectivité, autrement dit entre l'ordre du conçu juridique et l'ordre du vécu juridique, et quand les comportements effectivement suivis correspondent à la mise en oeuvre d'un imaginaire propre à un système infrajuridique concurrent, un changement juridique au sens fort est en cours qui peut conduire à l'insertion de l'infra-droit dans le système de droit imposé, et, par conséquent, à l'imposition d'une nouvelle raison juridique au coeur de celui-ci, ou au moins au renouvellement de l'ancienne raison juridique.

Ce processus passe par la constitution de ce qu'Arnaud nomme un "système juridique vulgaire". Celui-ci désigne un champ situé dans l'infra-juridique à la limite du droit positif, et caractérisé par la capacité d'entrer en concurrence avec ce droit positif. Cette capacité fait dudit système juridique vulgaire un "champ de transformation pacifique du

---

4 .A.J. ARNAUD, *op. cit.*, p.30.

droit institué". Elle suppose que l'on puisse détecter, au niveau sociologique, un acteur social porteur de conçus et de vécus infra-juridiques, et assez fort pour menacer l'ordre établi en s'installant dans ce champ vulgaire. Il s'agira généralement d'un "mouvement social orchestré par des groupes de pression" <sup>5</sup>. Il peut s'agir aussi d'une élite, de cadres, ou d'une avant-garde susceptibles d'être entendus par les pouvoirs publics.

Dans l'hypothèse d'un mouvement social, les concepts proposés par le sociologue Alain Touraine pour en rendre compte peuvent être transposés dans le langage de la sociologie juridique <sup>6</sup>. Pas de mouvement social, observe Touraine, sans un principe d'identité. Pas de système juridique vulgaire, traduit Arnaud, sans une identité, une conscience commune, sous-jacente à un "vécu infra-juridique représentatif des attentes juridiques que les acteurs sont prêts à défendre, protéger, voire imposer" <sup>7</sup>.

Pas de mouvement social, observe encore Touraine, sans un principe d'opposition, ou d'antagonisme. Pas de système juridique vulgaire, traduit Arnaud, sans que ce vécu infra-juridique se pose en rival du droit positif, en concurrent.

Pas de mouvement social, observe enfin Touraine, sans un principe de totalité. Pas de système juridique vulgaire, traduit Arnaud, si ce vécu infra-juridique ne se réfère pas à un conçu, à un imaginaire juridique suffisamment unifié.

S'il réussit à se constituer ainsi, le système juridique vulgaire est en mesure de déstabiliser le système de droit imposé. Le propre de celui-ci est de ne pas tolérer la contradiction <sup>8</sup>. Mais quand le vécu n'est plus en correspondance avec lui et commence à relever de l'infra-droit, une surface de rencontre se forme "où des adversaires de même nature" peuvent s'opposer <sup>9</sup>.

Ce conflit n'oppose pas le droit aux faits comme le dit trop approximativement la doctrine classique. Participant chacun d'une nature différente, le droit et les faits ne sont pas des choses rigoureusement comparables. Ce conflit oppose plutôt deux systèmes juridiques différents. Un seul d'entre eux possède la qualité d'être du droit positif. Mais c'est précisément cette qualité qu'un autre système juridique —infra-juridique— est à

5. *Ibid.*, p. 371.

6. Cfr A. TOURAINE, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973, p. 360-368. En opérant cette transposition, il est permis de penser que A.J. ARNAUD prend quelques libertés par rapport à la théorie de Touraine, mais il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur les problèmes que cela pose.

7. A.J. ARNAUD, *op. cit.*, p. 371.

8. Cfr *ibid.*, p. 346.

9. *Ibid.*, p. 347.



même de menacer, parce qu'il a tous les traits requis pour pouvoir en bénéficier au détriment des normes qui n'en ont plus que le "vêtement officiel".

Si les institutions propres au système de droit ainsi déstabilisé ne parviennent pas à endiguer ce processus, c'est la structure même dudit système qui est atteinte. Et finalement, le changement juridique est confirmé quand on peut observer une altération de sa raison juridique. Cette altération peut prendre deux formes : l'innovation ou l'adaptation.

**30.** Il y a innovation, selon A.J. Arnaud, quand le choc entre la raison juridique du système vulgaire et celle du droit positif conduit à la création d'une raison nouvelle qui ne correspond ni à la première ni à la seconde. Il y a adaptation, toujours selon cet auteur, quand le choc en question conduit seulement à un renouvellement de la raison du droit positif <sup>10</sup>.

On prendra soin de distinguer ces deux hypothèses d'"hétéroplastie juridique" des autres cas de figure que celle-ci peut prendre. Par "hétéroplastie", l'auteur entend les situations de "greffe d'un élément appartenant à un système juridique, sur un système juridique d'une classe différente" <sup>11</sup>. En dehors des hypothèses d'innovation et d'adaptation, il peut se produire des cas de "récupération" et de "vaccination" qui ne constituent donc pas un changement juridique au sens fort retenu par Arnaud. Il y a seulement récupération quand le droit positif réussit, sans modifier sa propre raison juridique, à altérer le sens de l'élément emprunté au système vulgaire. Et il y a vaccination dans l'hypothèse inverse, quand "l'élément emprunté altère la raison du système emprunteur", mais sans que cette altération aille jusqu'à une modification : elle a seulement pour effet de contribuer "à faire fonctionner le système [emprunteur] tout entier" <sup>12</sup>.

## **§ 2. Amendements à la théorie d'A.J. Arnaud. Le concept de "para-légalité"**

**31.** La théorie que l'on vient de résumer a été saluée, à juste titre, comme "un des apports majeurs de la sociologie du droit" à celle des systèmes juridiques <sup>13</sup>. On n'y

---

10. Cfr *ibid.*, p. 365 et 376-377.

11. A.J. ARNAUD, V<sup>o</sup> *Polysystème*, in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 461.

12. A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*, op. cit., p. 365.

13. M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, P.U.F., 1988, p. 168.

souscrira cependant qu'à la faveur de trois amendements fondés chacun sur une objection.

### 1) *Premier amendement*

**32.** La première objection concerne le terme "infra-droit" et la définition du droit qu'il présuppose. Pour justifier ce choix terminologique, A.J. Arnaud écrit : "de même que l'ultraviolet et l'infrarouge ne tirent leur nom que d'une référence aux teintes extrêmes du spectre repérables par l'oeil humain, on parlera d'*infra-droit* comme de tout ce qui, n'étant pas *droit* au sens positiviste, participe néanmoins du phénomène juridique *lato sensu*" <sup>14</sup>. Par "droit au sens positiviste", il entend le droit étatique. Le concept d'*infra-droit* suppose, précise-t-il, "une théorie du droit fondée sur l'idée que toute source juridique officielle émane de l'Etat" <sup>15</sup>.

Du coup, sans hésiter à jouer sur les mots au risque de semer la confusion dans l'esprit de ses lecteurs, Arnaud distingue le substantif "droit" et l'adjectif substantivé "le juridique". Le premier vise le droit positif étatique, redéfini sociologiquement comme "l'ensemble des normes posées par le groupe social qui détient le pouvoir de désigner, dans l'ensemble des systèmes juridiques possibles celui qui s'imposera en vertu du pouvoir de dire le droit" <sup>16</sup>. Le second coïncide avec l'*infra-droit*, où est "rejeté l'ensemble des normes potentielles que le détenteur du pouvoir refuse de coder" <sup>17</sup>.

Cette terminologie et la justification qui l'accompagne laissent entendre que l'Etat est l'unique détenteur du pouvoir et, par conséquent, la source unique du droit positif. Or la théorie du pluralisme juridique a montré depuis longtemps la pertinence et la fécondité d'une définition moins étroite du pouvoir et du droit positif. Si le droit est assurément "le langage privilégié du pouvoir" <sup>18</sup>, celui-ci n'est pas nécessairement de nature étatique. Il existe bien d'autres types de pouvoir aptes à produire du droit, un droit que l'on peut qualifier de "positif" dès lors qu'il est doté d'une effectivité observable "dans l'espace et le temps" <sup>19</sup>. Le cas des "pouvoirs organisés non territoriaux" est bien connu

14. A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*, op. cit., p. 325.

15. A.J. ARNAUD, V° *Infra-droit*, in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 300.

16. A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*, op. cit., p. 383.

17. *Ibid.*.

18. F. RIGAUX, *Introduction à la science du droit*, Bruxelles, E.V.O., 1974, p. 355.

19. F. RIGAUX, *Le droit*, in *Initiation à la pratique de la théologie*, sous la dir. de B. LAURET et F. REFOULÉ, T.IV : *Ethique*, Paris, Cerf, 1983, p. 597.

aujourd'hui<sup>20</sup>. Faut-il rappeler le pouvoir de la société internationale et l'ordre juridique du même nom ; le pouvoir des confessions religieuses les plus structurées et l'exemple du droit canonique ; ou les pouvoirs économiques privés et leurs ordres juridiques transnationaux ? Il existe aussi, à l'intérieur des territoires placés sous le contrôle des Etats —et parce que ce contrôle ne peut jamais être exhaustif, fût-il exercé par un Etat totalitaire—, une multitude de pouvoirs moins organisés, mais non négligeables pour autant : il peut s'agir de groupements sociaux, culturels ou sportifs, aussi bien que d'ordres juridiques populaires en mesure de rivaliser avec l'Etat et, le cas échéant, de le renverser.

Il est certain qu'A.J. Arnaud n'ignore aucun de ces phénomènes. Mais il fait un choix terminologique qu'il est permis de juger malheureux en concédant à la doctrine positiviste classique ce que celle-ci a toujours postulé, à savoir l'identification de l'Etat et du "vrai" droit, et en faisant cette concession paradoxalement au moment où le nombre des théoriciens du droit ralliés aux acquis du pluralisme juridique n'a jamais été aussi grand<sup>21</sup>.

Comme l'écrit M. Rigaux,

"pas plus qu'il n'y a discontinuité entre la norme étatique accompagnée d'une contrainte répressive et l'observation volontaire du droit canonique par les fidèles, l'adhésion par des entreprises aux règles de conduite justifiant leur affiliation à un groupement professionnel ou le respect des conditions auxquelles une fédération sportive subordonne la participation aux compétitions dont elle a la maîtrise, les jugements portés sur la validité ou la légitimité du droit ne justifient pas qu'un ordre juridique autonome cesse d'être tenu pour un système de droit."<sup>22</sup>

---

20. F. RIGAUX, *Introduction à la science du droit*, op. cit., p.352.

21. Dans une liste abondante, cfr not. M. HAURIOU, *La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social)*, in *La cité moderne et les transformations du droit*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud et Gay, 1925, p. 2-45 ; G. GURVITCH, *Théorie pluraliste des sources du droit positif*, in *Le problème des sources du droit positif*, Annuaire de l'Institut international de philosophie de droit et de sociologie juridique, Paris, rec. Sirey, 1934, p. 114-131 ; S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 1975, p. 1-48 ; 77-100 ; L. INGBER, *Le pluralisme juridique dans l'oeuvre des philosophes du droit*, in *Le pluralisme juridique*, sous la dir. de J. GILISSEN, Bruxelles, Ed. de l'Univ. de Bruxelles, 1972, p. 57-84 ; F. RIGAUX, *Le droit au singulier et au pluriel*, in *R.I.E.J.*, 1982/9, p. 1-61 ; J. LENOBLE, *La relativité des ordres juridiques*, Louvain-la-Neuve, U.C.L., Faculté de droit, 1983-1984, p. 1-50 ; J.G. BELLEY, *L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales. Pour une problématique du pluralisme juridique*, in *Sociologie et sociétés*, vol. XVIII, n° 1, avril 1986, p. 11-32 ; M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, op. cit., p. 188 et sv. ; J. CHEVALLIER, *Droit et Etat*, in *R.I.E.J.*, 1986/17, p. 1-24. Comp. P. ORIANNE, *Introduction au système juridique*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Bruylant, U.C.L., 1982, p. 33 et 38, note 10.

22. F. RIGAUX, *Le droit au singulier et au pluriel*, op. cit., p. 59.

Cela ne signifie nullement que l'on voudrait nier ou minimiser "le caractère à la fois décisif et irremplaçable de la fonction étatique" <sup>23</sup>, mais seulement que l'on ne saurait avaliser une terminologie qui réserve le label du "droit positif" au seul droit étatique, tout en introduisant une distinction inassimilable entre le "droit" et le "juridique".

**33.** Cette critique étant faite, on est bien obligé d'explicitier la définition alternative du "droit positif" que l'on retiendra alors. Il n'est pas question d'entrer dans l'immense controverse qu'une opération comme celle-là soulève encore toujours. Il convient seulement de choisir une définition cohérente par rapport à l'option fondamentale du pluralisme juridique sur laquelle on vient de s'expliquer, et appropriée à la thèse que l'on veut défendre dans la présente étude. Non sans rappeler le caractère gradualiste de la question de la juridicité <sup>24</sup>, on tiendra pour acquis qu'un système normatif commence à justifier la qualification d'"ordre juridique" ou de "droit positif" à partir du moment où il se constitue d'un ensemble de règles et d'institutions propres à un groupement "dont les membres disposent d'un critère de reconnaissance mutuelle", la transgression de ces règles ayant "des effets sur la vie interne du groupe" <sup>25</sup>.

Cette définition permet de rendre compte de phénomènes juridiques qui, sans elle, passeraient inaperçus, parce qu'ils occupent "un espace intermédiaire entre le noyau dur de la normativité (...) et les formes non juridiques de régulation sociale" <sup>26</sup>. Ces phénomènes ont pu être qualifiés par la notion de *soft law* (par opposition à *hard law*) que M. Rigaux traduit par "droit assourdi".

Un exemple typique de droit assourdi, c'est ce que la doctrine en droit international a appelé les *gentlemen's agreements*. Dans la mesure où l'on montrera que ce phénomène mérite aussi d'être reconnu par la doctrine en droit constitutionnel, il est utile de s'attarder un instant sur lui.

On ne saurait mieux faire que de citer encore une fois M. Rigaux à ce propos. Comme on le verra, sa définition du *gentleman* s'appliquera parfaitement bien à des comportements précis de la part des élites des familles politiques en Belgique.

---

23. *Ibid.*, p. 57.

24. Cfr en ce sens F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, F.U.S.L., 1987, p. 269, et des mêmes auteurs, *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.*, p. 190 et sv.

25. F. RIGAUX, *Le droit au singulier et au pluriel*, *op. cit.*, p. 49.

26. *Ibid.*, p. 44.

"Le *gentleman*, écrit-il, est un homme éduqué, dont le comportement offre un modèle à imiter, l'expression 'gentlemen's agreement' impliquant que ceux qui appartiennent au même monde et partagent des valeurs communes peuvent se fier l'un à l'autre. Les engagements mutuels que contractent des personnes unies par la conscience d'une solidarité de classe ou de milieu seront respectés, parce que trahir la parole donnée serait un vilain procédé risquant de ternir la bonne réputation à laquelle les membres d'un cercle restreint de personnes sont particulièrement attachées" <sup>27</sup>.

Quand les élites des familles politiques belges conviennent, par des accords de cette nature, de respecter certaines règles de conduite bien précises, elles manifestent leur appartenance à une "société" apte à produire un ordre juridique. Habilitées à parler au nom de leur famille, constituée elle-même d'un réseau d'institutions juridiquement organisées, elles disposent d'un critère de reconnaissance mutuelle. Elles disposent aussi de certaines formes de sanction contre ceux qui transgresseraient les règles convenues. La notion de sanction ne doit pas, en effet, toujours s'entendre à la manière des "divers types d'exécution forcée sur les biens ou de coercition à l'égard des personnes" que privilégie le droit étatique <sup>28</sup>. Elle peut aussi consister dans "l'exclusion du groupe, qui connaît elle-même des formes atténuées, soit que l'exclusion soit limitée ou temporaire, soit qu'elle se borne à une diminution du crédit, à une atteinte au prestige, à une mauvaise réputation, etc" <sup>29</sup>.

**34.** A partir de cette conception large, mais assez précise pour être opérationnelle, des critères de juridicité, on propose de requalifier la distinction d'A.J. Arnaud entre le "droit positif" et l'"infra-droit" en parlant respectivement de "droit étatique" et de "para-légalité". Dans l'ensemble des phénomènes relevant du droit positif dans le sens large que l'on vient de définir, on distingue donc le droit étatique comme une espèce à l'intérieur d'un genre.

Cette espèce, on la définit à son tour comme l'ensemble des règles et des principes dont l'appartenance au système normatif de l'Etat considéré découle des règles de reconnaissance qui lui sont propres et dont ses juridictions constituent les interprètes ultimes <sup>30</sup>.

---

27. *Ibid.*, p. 43.

28. *Ibid.*, p. 50. Voy. dans le même sens, J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 23.

29. F. RIGAUX, *Le droit au singulier et au pluriel*, *op. cit.*, p. 50.

30. Pour une justification de cette définition, cfr F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, *op. cit.*, p. 137-182, surtout p. 180-181. Le concept de "règle de reconnaissance" vient évidemment de H.L.A. HART, *Le concept de droit*, Bruxelles, F.U.S.L., 1976, p. 119 et sv.

Et dans l'ensemble des ordres juridiques non étatiques, on qualifie de "para-légaux" les systèmes normatifs qui présentent les traits caractéristiques identifiés par A.J. Arnaud sous le nom d'infra-droit. Il s'agit donc des normes conçues et pratiquées par un mouvement social ou par une élite, non conformes à la raison et à certaines des prescriptions du droit étatique, formant un système juridique parallèle et concurrentiel à celui-ci, et aptes, dans des conditions déterminées, à s'imposer à lui, plus ou moins largement.

Dans le langage usuel, "infra-" est un "élément signifiant 'inférieur', 'en dessous'" <sup>31</sup>. Le mot infra-droit est donc doublement inadéquat. Ce qu'il vise n'est ni en dessous du droit positif ni subordonné au droit étatique, puisqu'il désigne des systèmes juridiques dotés d'une effectivité observable, et rebelles à l'égard du droit étatique.

"Para-" a au moins deux significations recensées par les dictionnaires. Elles sont l'une et l'autre bien plus suggestives et appropriées au phénomène en question. D'une part, il signifie, comme le mot grec *παρά* d'où il provient, "à côté de". D'autre part, il exprime l'idée de "protection contre", comme dans le nom "parade" ou le verbe "parer".

Si on comprend la "légalité" comme l'ensemble des normes conformes aux exigences du droit étatique, le terme para-légalité semble donc plus adéquat pour désigner un ensemble de normes situées à la fois à côté de et contre l'ordre juridique étatique.

## 2) Deuxième amendement

**35.** La deuxième objection que l'on se permet d'adresser à la terminologie d'A.J. Arnaud tient dans l'intérêt de réserver l'"infra-droit" pour désigner un phénomène distinct. Avant que l'auteur de la "Critique de la raison juridique" forge ce concept, un de ses prédécesseurs parmi les grands noms de la sociologie juridique, Jean Carbonnier, avait utilisé le même terme pour viser autre chose, qui constitue bien cette fois du "sous-droit" <sup>32</sup>. Doit être qualifié d'infra-juridique, selon Carbonnier, tout système de normes propre à un milieu social déterminé de type populaire —un milieu "*a priori* hors d'état d'avoir une technique et des techniciens"— dès lors que ces normes sont dépourvues de toute sanction légale, tout en tirant de leur ressemblance ou de leur proximité au droit étatique "une coloration particulière" <sup>33</sup>.

---

31. Cfr p. ex. le dictionnaire Robert.

32. J. CARBONNIER, *Sociologie juridique*, Paris, P.U.F., 1978<sup>2</sup>, p. 213.

33. *Ibid.*, p. 219.

Carbonnier distingue plus précisément trois catégories de phénomène infra-juridique : le droit folklorique, le droit enfantin et ce qu'il propose d'appeler le droit vulgaire, c'est-à-dire "une sorte de droit inférieur (...) combinant avec des usages autonomes des éléments empruntés à l'ordre juridique d'Etat" <sup>34</sup>. Ce troisième cas vise donc des formes d'abâtardissement du droit étatique officiel comme, par exemple, les applications sommaires de celui-ci que l'on peut observer dans certains commissariats de police ...

On ne saurait confondre l'infra-droit ainsi défini et l'infra-droit d'Arnaud. Certes, l'un et l'autre ont en commun de se situer en dehors du droit étatique. Certes, le droit vulgaire qui constitue une des formes du premier a en commun avec le second de se développer "en clair obscur, le long" de l'ordre juridique étatique <sup>35</sup>, et d'être parfois en mesure de le concurrencer. Mais une différence essentielle ne les en sépare pas moins qui justifie amplement l'usage de deux termes distincts.

**36.** L'infra-droit de Carbonnier couvre des systèmes normatifs qui, soit se situent "en dehors de toute rivalité avec un ordre juridique d'Etat" <sup>36</sup> —c'est le cas des normes folkloriques et enfantines—, soit ne sont pas en mesure de menacer le moteur de cet ordre, c'est-à-dire sa raison juridique, mais seulement d'en modaliser ou d'en déformer certaines applications, ou encore d'en frapper de désuétude les branches mortes —c'est le cas du droit vulgaire—. Il n'y a pas lieu de sous-estimer la portée pratique et symbolique de ce troisième cas de figure. On voit bien aussi ce qui le rapproche de la para-légalité, mais on ne saurait nier pour autant la marge qui l'en sépare et qui réside dans les notions fondamentales de pouvoir et d'institution. Ce qui spécifie la para-légalité par rapport au droit vulgaire, c'est l'existence d'institutions dotées d'un pouvoir. C'est précisément pour ce motif que la para-légalité n'est pas un phénomène infra-juridique, mais proprement juridique. Ce pouvoir, c'est celui d'un mouvement social ou d'une élite. On est loin d'un milieu "*a priori* hors d'état d'avoir une technique et des techniciens". C'est précisément encore en raison du pouvoir dont disposent ses promoteurs que la para-légalité est un système juridique parallèle en mesure de rivaliser avec celui du droit étatique, au point de pouvoir ébranler sa raison juridique elle-même <sup>37</sup>.

---

34. *Ibid.*, p. 225-226.

35. *Ibid.*, p. 226.

36. *Ibid.*, p. 218.

37. On ne partage donc pas, pour ces motifs, la position de M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.*, p. 168, qui jugent la distinction entre l'infra-droit de

Après un premier amendement à la théorie d'Arnaud consistant à substituer le terme de para-légalité à celui d'infra-droit à partir d'une définition différente du droit positif, on en introduit donc un second qui consiste à rendre à Carbonnier ce qui lui revient, en réservant l'infra-droit aux phénomènes distincts que cet auteur avait initialement visés par cette appellation.

### 3) *Troisième amendement*

37. La troisième objection que l'on adresse enfin à la théorie d'Arnaud tient dans les inconvénients du point de vue résolument externe que celle-ci adopte par rapport aux catégories du droit étatique et de la doctrine classique, quand elle fait d'une raison juridique unique et exclusive "la condition nécessaire et suffisante d'un système juridique" <sup>38</sup>.

Chaque Etat a un système juridique qui lui est propre, fondé sur une Constitution, enseigne la doctrine. Celle-ci ne pourra donc jamais entendre le langage d'Arnaud qui voit, lui, autant de systèmes juridiques français, par exemple, que de raisons juridiques à l'oeuvre dans le droit positif français.

Bien sûr, une discipline scientifique est libre de définir son objet comme elle l'entend. Mais quand l'objet en cause est façonné par des acteurs qui en disent quelque chose —et on sait que c'est une des caractéristiques du droit, comme Kelsen l'a bien montré <sup>39</sup>—, le scientifique qui l'étudie n'a aucun intérêt à le définir à partir d'un point de vue radicalement externe s'il veut se faire simplement comprendre par les acteurs en question qui devraient être les premiers intéressés par son analyse.

Dissoudre l'unicité d'un système de droit étatique fondé sur une Constitution déterminée, dans une pluralité de systèmes délimités à partir d'un critère externe à ce droit, c'est s'exposer ainsi à l'incompréhension de la doctrine. C'est également —et ce n'est pas moins dommage— perdre le bénéfice d'une réflexion attentive à la portée de cette unicité qui, pour être formelle, n'est pas tout à fait illusoire ni dénuée de signification sociologique pour autant.

---

Carbonnier et l'infra-droit d'Arnaud peu importante "dans la mesure où les deux hypothèses sont également 'non juridiques' du point de vue du droit positif".

38. A.J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique*, op. cit., p. 27.

39. Cfr H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962<sup>2</sup>, p. 4.



38. Le dernier amendement que l'on adopte pour sauvegarder l'apport théorique d'Arnaud, tout en suivant une démarche intellectuelle recevable pour la doctrine, consiste alors dans la distinction proposée notamment par Michel van de Kerchove et François Ost à la suite de Hart entre un point de vue interne et un point de vue externe <sup>40</sup>. D'un point de vue interne à un système de droit étatique, il convient de reconnaître la prétention à l'unicité et à la cohérence de ce système, prétention attestée par la notion juridique de Constitution et par le postulat de rationalité du législateur qui en forme le corollaire <sup>41</sup>. D'un point de vue externe, non radical, mais averti de la prétention à l'unicité propre au point de vue interne, il convient de prendre une certaine distance par rapport à cette prétention, en reconnaissant qu'elle ne saurait occulter et encore moins neutraliser la force agissante d'idées de droit distinctes, et souvent en conflit les unes avec les autres.

On distinguera donc dans *la* raison juridique d'un système de droit étatique, belge en l'occurrence, le produit de l'entrecroisement de *plusieurs* représentations de l'ordre social désirables tantôt complémentaires, tantôt en conflit, et issues, le cas échéant, de systèmes para-légaux, la cohérence de ce produit n'étant jamais réalisée, mais toujours en train de se chercher et de se renouveler sous la pression de nouvelles idées para-légales <sup>42</sup>.

Muni de cette grille de lecture, on devrait être en mesure d'entreprendre une analyse interdisciplinaire rigoureuse : le droit constitutionnel, l'histoire et la sociologie politique sont invités à conjuguer leurs apports respectifs sans tomber dans le pseudo-dialogue qui caractérise la pluridisciplinarité, et sans verser dans l'excès inverse d'une intenable prétention à la transdisciplinarité <sup>43</sup>.

---

40. Cfr H.L.A. HART, *op. cit.*, p. 113 s., 292 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, *op. cit.*, p. 28-95 ; P. ORIANNE, *op. cit.*, p. 21 ; S. LEADER, V° interne/externe, in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, 312-313 ; et J. COMMAILLE et J.F. PERRIN, *Le modèle de Janus de la sociologie du droit*, in *Droit et société*, n° 1, 1985, p. 95-110. Cette distinction est précisément repoussée avec perte et fracas, et surtout avec fracas, par A.J. ARNAUD, *La valeur heuristique de la distinction interne/externe comme grande dichotomie pour la connaissance du droit : éléments d'une démystification*, in *Droit et société*, n° 2, 1986, p. 139-141.

41. Sur ce postulat, cfr J. LENOBLE et F. OST, *Droit, mythe et raison*, Bruxelles, F.U.S.L., 1980, p. 133 et sv.

42. Comme l'écrit encore F. RIGAUX, dans *Le droit au singulier et au pluriel*, *op. cit.*, p. 53 : "Puisqu'aucun système juridique ne forme une équation parfaite avec la société qu'il régit, du type de l'identité arbitrairement établie entre les concepts de peuple, de nation, d'Etat et d'ordre juridique, tout système de droit est relatif, porté par des forces contradictoires, contrebalancé par d'autres ordres juridiques également partiels et, dès lors, tout système est toujours en quête de sa propre légitimité".

43. Sur ces notions, cfr F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, *op. cit.*, p. 69 et sv.

## Section 2 : De l'"idée de droit" de G. Burdeau à la prise en compte de la dimension éthique du droit

39. Il convient maintenant d'examiner le concept d'"idée de droit" défendu par Georges Burdeau. Cet auteur présente, en effet, un double avantage. Mû lui aussi par le souci de relier les études doctrinales et les études sociologiques du droit, il a non seulement forgé un concept — l'idée de droit —, mais il l'a aussi appliqué tout au long de son magistral traité dit de science politique à toutes les questions les plus fondamentales du droit public et de l'Etat. La raison juridique d'Arnaud n'a pas fait l'objet d'autant de prolongements empiriques, et quand elle l'a fait, c'est essentiellement dans des secteurs relevant du droit privé.

Burdeau présente surtout l'avantage d'intégrer dans son concept une préoccupation éthique que l'on ne trouve pas dans l'approche sociologique d'Arnaud soucieuse de respecter l'exigence classique de la neutralité axiologique de la science. Cette préoccupation pose des problèmes délicats qui nous conduiront à prendre distance par rapport aux thèses de l'éminent constitutionnaliste, mais elle n'en sera pas moins inspirante.

### § 1. *Aperçu de la théorie de G. Burdeau*

40. Georges Burdeau entend par "idée de droit" l'ensemble des représentations dominantes de l'ordre social désirable propres à une communauté historique déterminée, et sous-jacentes à la "reconnaissance de la valeur juridique des règles de conduite que postule cet ordre" <sup>44</sup>. C'est l'idée de droit, explique-t-il, qui, préexistant à l'Etat, joue un rôle déterminant dans sa fondation, à travers le groupe qui prend le pouvoir en son nom. C'est encore l'idée de droit qui, trouvant dans cet Etat une réalisation partielle d'elle-même, ne cesse d'inspirer l'action de celui-ci en faisant de lui un agent destiné à poursuivre cette réalisation. C'est elle toujours dont les mutations commandent l'évolution de l'Etat. C'est elle, enfin, qui condamnera, le cas échéant, l'Etat à disparaître sous l'effet de la révolution qu'elle peut engendrer.

L'hypothèse de la révolution est précisément celle qui conduit Burdeau à faire lui-même, mais de manière allusive et non thématifiée, le rapprochement entre son concept d'idée de droit et la théorie d'Arnaud. Une révolution, écrit-il, "est la substitution d'une idée de droit à une autre en tant que principe directeur de l'activité sociale" <sup>45</sup>. Cette

---

44. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T.I, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 1980<sup>3</sup>, p. 255.

45. *Ibid.*, T.IV, 1984<sup>3</sup>, p. 554.

définition a l'avantage, selon lui, de souligner les liens qui unissent la révolution au droit. La pensée juridique classique ne peut reconnaître ces liens, car elle ne considère le droit que sous les traits du droit positif, oubliant qu'"il existe un imaginaire juridique" <sup>46</sup>. C'est à propos de cet imaginaire juridique que Burdeau renvoie aux travaux d'A.J. Arnaud <sup>47</sup>, en précisant que c'est "sous le nom d'idée de droit" qu'il n'a cessé de le "mettre en vedette" parce qu'il lui "paraît être à la fois l'assise fondamentale *du* politique et le moteur de la politique". Certes, ajoute-t-il, "cet imaginaire est d'abord représentation d'un type de société, mais cette représentation n'est pas un quelconque fantasme dès lors qu'elle est structurée par l'image d'un certain nombre de règles dont l'établissement assurerait sa réalisation". Bien qu'"elles ne soient encore que pensées, ces règles sont des règles de droit" <sup>48</sup>.

Si Burdeau rapproche ainsi son concept méthodologique de base de celui d'Arnaud, il est à remarquer que l'inverse n'est pas vrai : Arnaud n'évoque jamais les travaux de Burdeau, dont les premières versions sont pourtant antérieures aux siens. Le caractère unilatéral de ce rapprochement peut cependant se comprendre. Il y a, en effet, chez Burdeau une ambiguïté qui rend son concept d'idée de droit irrecevable pour un sociologue du droit comme Arnaud. Il convient à présent de montrer cette ambiguïté. L'on indiquera ensuite dans quel sens le concept peut être reformulé utilement pour le travail que l'on entreprend.

**41.** Dans les deux cent pages consacrées par Burdeau à la construction de son concept d'idée de droit, on sent une tension permanente entre deux versants : un versant historiciste <sup>49</sup> et un versant métaphysique. Selon le premier versant, l'idée de droit apparaît comme une représentation contingente de l'ordre social désirable. "Lorsque nous parlons d'idée de droit", écrit-il, "il ne s'agit pas d'évoquer un ensemble de principes transcendants, mais bien de considérer l'image que se font les membres d'une société

---

46. *Ibid.*, p. 555.

47. *Ibid.*, p. 555, note 63.

48. *Ibid.*, p. 555.

49. Par ce terme, on vise la thèse très répandue selon laquelle le "bien social" est une notion dénuée de toute objectivité, et que donc aucune théorie morale ne peut proposer sans mystification. D'après elle, le "bien social" est réductible à l'ensemble des normes *subjectivement* conçues par un groupe comme valables pour lui-même, et *entièrement* tributaires des circonstances historiques qui lui sont propres. Cfr en ce sens par ex. J.Fr. PERRIN, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Paris/Genève, Droz, 1979, p. 72-73. Pour une critique de l'historicisme dans la version qu'en donne la vulgate hégélienne, cfr not. L. FERRY et A. RENAUT, *Philosophie politique*, T.3, Paris, P.U.F., 1985, p. 43 et sv.

donnée, à un moment donné, d'un ordre susceptible de promouvoir le bien commun" <sup>50</sup>. Et quand il parle "des membres "d'une société donnée, il ne renvoie pas à un consensus apodictique. L'image d'un ordre censé promouvoir le bien commun est initialement imposée par ceux qui détiennent la force politique prépondérante. Ce n'est que progressivement qu'elle bénéficiera, de la part de la communauté historique concernée, d'un consensus, par définition ambigu et relatif, résultant d'un ensemble de facteurs où il ne cache pas que l'on trouve, dans des proportions diverses, la conviction, l'habitude, la paresse et la peur de la contrainte ... <sup>51</sup>.

Poussant cette veine historiciste jusqu'au bout, Burdeau paraît, dans plusieurs passages, réduire l'idée de droit à un phénomène de croyance. Le droit, écrit-il, trouve sa substance dans des valeurs sociales. "Ces valeurs sont des croyances qui revêtent un caractère objectif à partir du moment où, pensées par les membres du groupe, elles se détachent des consciences individuelles pour motiver les comportements" <sup>52</sup>. L'idée de droit se réfère alors à "un ensemble de sentiments et de convictions qui se cristallisent autour de l'avenir social souhaité. De ces convictions, naît l'idée de ce qui est équitable et de ce qui ne l'est pas, de ce qui est licite et de ce qui est illicite, c'est-à-dire la connaissance des droits et des obligations" <sup>53</sup>.

**42.** Selon le second versant, l'idée de droit apparaît, au contraire, comme une norme objective s'imposant à la raison d'une élite capable d'accéder à "l'essence des choses" <sup>54</sup>. Au départ, explique l'auteur, la représentation contenue dans l'idée de droit est "encore l'expression d'un désir" <sup>55</sup>, mais progressivement, "la part de l'inclination s'estompe pour faire place à une considération plus docile de la fin [de l'ordre social] à atteindre. Or cette fin se présente avec certains caractères qui vont s'imposer à l'esprit" <sup>56</sup>. L'objectivité de l'idée de droit ne saurait donc être confondue avec "la généralité de la croyance sur laquelle elle s'appuie ... Cette généralité est une preuve du caractère objectif de l'idée, elle n'en est pas la cause" <sup>57</sup>.

---

50. G. BURDEAU, *op. cit.*, T.I, vol. 1, p. 224.

51. *Ibid.*, p. 211 et 226, et du même auteur, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 1984<sup>20</sup>, p. 30.

52. G. BURDEAU, *Traité*, *op. cit.*, T.I, vol. 1, p. 212.

53. *Ibid.*, p. 225.

54. *Ibid.*, p. 231.

55. *Ibid.*, p. 234.

56. *Ibid.*, *eod. loc.*

57. *Ibid.*, p. 238.

L'idée de droit se voit ainsi attribuer un "fondement métaphysique", de l'aveu même de l'auteur <sup>58</sup>. Loin d'être réductible à ce que la grande majorité des membres d'une société croient être le droit idéal, elle apparaît comme une idée objective inscrite dans "l'essence des choses" et susceptible d'être découverte, et non inventée, par les consciences individuelles <sup>59</sup>. Cette découverte requiert une sorte de désintéressement. Pour y parvenir, il faut "se libérer de la tutelle de ses instincts égoïstes" <sup>60</sup>. De sorte que seule une petite élite "est capable de la concevoir dans sa perfection" <sup>61</sup>. On est en plein platonisme, ce que l'auteur ne cache pas du reste <sup>62</sup>.

**43.** Comment Burdeau articule-t-il ces deux versants dont le caractère antinomique ne lui échappe évidemment pas ? Il cherche à les concilier en situant son idée de droit "entre le droit naturel et le droit positif" <sup>63</sup>. Présentée comme "droit transpositif, l'idée de droit opposerait "son objectivité au positivisme" et sa contingence "à l'universalité du droit naturel" <sup>64</sup>. Pour comprendre cette thèse, il faut savoir que Burdeau admet l'objectivité du droit naturel, tout en récusant sa juridicité, adoptant sur ce point une position analogue à celle de Jean Dabin <sup>65</sup>. Il estime donc que le droit naturel s'impose à l'idée de droit, et que celle-ci s'impose à son tour au droit positif.

Premier mouvement : le droit naturel s'impose à l'idée de droit parce qu'il y va, selon lui, de données objectives "de la raison, de la nature, de l'histoire" qui "soutiennent les conditions de réalisation de tout ordre social" <sup>66</sup>. Une représentation de l'organisation sociale, c'est-à-dire une idée de droit, qui ne respecterait pas ces données serait donc objectivement critiquable. A l'inverse, celle qui s'y conforme "participe à leur objectivité" <sup>67</sup>. Mais l'universalité du droit naturel condamne toute idée de droit particulière à n'être évidemment qu'une interprétation contingente de ses exigences. Burdeau présente les rapports entre le droit naturel et l'idée de droit sur le modèle des

---

58. *Ibid.*, p. 230.

59. *Ibid.*, p. 231.

60. *Ibid.*, p. 241.

61. *Ibid.*, p. 240.

62. *Ibid.*, p. 231 et p. 238, note 71.

63. *Ibid.*, p. 242.

64. *Ibid.*, p. 250.

65. Cfr J. DABIN, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, p. 315 et sv.

66. G. BURDEAU, *Traité, op. cit.*, T.I, vol. 1, p. 254.

67. *Ibid.*, p. 255.

rapports pensés par Aristote entre le juste naturel et le juste conventionnel <sup>68</sup>. Tenue de trouver sa source dans ce juste naturel, l'idée de droit naît précisément au moment où se forme une représentation déterminée de l'ordre social qui intègre les "données" du droit naturel "aux principes qui serviront de base à l'organisation juridique" de la société <sup>69</sup>.

Burdeau insiste donc clairement sur "la pluralité des idées de droit", sur "leur contingence", et sur "la nécessité d'une intervention humaine pour conférer à une norme le caractère juridique" <sup>70</sup>. Mais il ne souligne pas moins l'universalité du droit naturel, le refus consécutif du dogme positiviste consistant à présumer "la régularité de tout droit positif", et la nature intellectuelle de l'intervention humaine qui engendre une idée de droit, à savoir non pas "un acte arbitraire de volonté", mais "un acte de l'intelligence reconnaissant l'appropriation de la norme à une fin objectivement conditionnée" <sup>71</sup>.

Deuxième mouvement : "l'idée de droit demeure antérieure au droit positif" <sup>72</sup>, et celui-ci voit sa validité subordonnée à sa concordance avec celle-là <sup>73</sup>. La règle de droit positif est donc définie par référence à l'idée de droit. Celle-ci, écrit-il, est "la représentation d'un certain mode d'organisation sociale d'où se dégage la reconnaissance d'un principe susceptible de valoir comme règle de droit. La règle de droit, c'est ce principe lui-même en tant qu'il est reconnu comme obligatoire" <sup>74</sup>. Le concept de droit qu'il propose en conclusion associe les deux éléments : l'idée de droit et la règle de droit. Il le définit comme "une règle préalablement constatée comme condition du Bien commun (constatation) et considérée généralement comme devant être observée (obligation)" <sup>75</sup>.

**44.** Après cette présentation du concept d'idée de droit tel que Burdeau le dessine, il convient encore d'évoquer rapidement le contenu qu'il lui assigne, c'est-à-dire les conditions auxquelles doivent satisfaire les principes que le concept peut recouvrir.

---

68. *Ibid.*, p. 251.

69. *Ibid.*, p. 254.

70. *Ibid.*, p. 255.

71. *Ibid.*, *eod. loc.*

72. *Ibid.*, p. 254.

73. *Ibid.*, p. 255.

74. *Ibid.*, p. 216.

75. *Ibid.*, p. 217 et 388. Burdeau commente cette définition en soulignant que l'idée de droit renvoie au "fondement social" de l'obligation, à son enracinement "dans une vision globale de l'entreprise qui la légitime, et finalement au "consensus d'où elle procède" (p. 389), tandis que la règle de droit évoque l'obligation d'observer le principe, la précision et l'autorité (p. 388).

"Le contenu permanent de toute idée de droit", Burdeau propose de le saisir par référence aux questions auxquelles elle doit répondre <sup>76</sup> : "ce ne sont pas les principes qui sont immuables, c'est l'appel auquel ils répondent" <sup>77</sup>. "Comment entendre le social, quel fondement donner à l'ordre, quel avenir désirer ?" <sup>78</sup> Voilà les questions auxquelles l'idée de droit doit répondre, de manière diversifiée et plus ou moins adéquate. "Elle apparaît alors comme revêtant un triple caractère : c'est une idée sociale, c'est une idée d'ordre, c'est une idée de l'avenir" <sup>79</sup>.

Parce que toute idée de droit est une idée sociale, elle peut s'intéresser à tout ce qui est social, mais elle doit respecter l'autonomie de la personne humaine et les limites découlant du concept de bien commun <sup>80</sup>.

Parce que toute idée de droit est une idée d'ordre, elle ne saurait être "un réceptacle de réponses fragmentaires". Elle doit saisir "le problème social dans une perspective unique pour le résoudre selon un plan unique" <sup>81</sup>. Le droit est clairement défini comme "l'instrument d'une politique". L'idée d'ordre est aussi associée à celle d'un système juridique hiérarchisé, "à base de subordination" <sup>82</sup>, de sanction et de contrainte. La thèse du pluralisme juridique est repoussée comme incompatible avec cette conception <sup>83</sup>.

Enfin, parce que toute idée de droit est une idée de l'avenir, elle a partie liée à l'imagination, au désir et au mythe ; fondée aussi sur la quête inlassable de ce que requiert la justice, elle donne à l'activité humaine une direction <sup>84</sup> ; bref, elle "s'inscrit dans le présent sans cesser d'être une pensée qui contraint les hommes à inventer sans fin un univers où elle puisse se reconnaître" <sup>85</sup>.

G. Burdeau conclut que si l'on peut articuler "le droit qui est règles et certitudes" et "l'activité politique qui est toute d'impulsion, de rapports de forces, de retournements imprévus", c'est parce que l' *homo politicus* est "l'homme qu'habite un projet dont

---

<sup>76</sup>. *Ibid.*, p. 258, note 115.

<sup>77</sup>. *Ibid.*, p. 257.

<sup>78</sup>. *Ibid.*, p. 258, note 115.

<sup>79</sup>. *Ibid.*, p. 258.

<sup>80</sup>. Cfr *ibid.*, p. 258-280.

<sup>81</sup>. *Ibid.*, p. 295.

<sup>82</sup>. *Ibid.*, p. 296.

<sup>83</sup>. Cfr *ibid.*, p. 214 et sv. ; 303-305.

<sup>84</sup>. *Ibid.*, p. 306-323.

<sup>85</sup>. *Ibid.*, p. 323.

l'accomplissement suppose le concours des autres", par ce que la politique est l'action engagée en vue de réaliser ce projet, et parce que l'idée de droit fournit l'indispensable image de ce que sera le projet lorsqu'il sera réalisé" <sup>86</sup>. Autrement dit, l'idée de droit est à la fois le moteur de la dynamique politique et la force instituante du droit positif institué.

## § 2. *Observations critiques et reformulation du concept d'idée de droit. Aperçu des fondements éthiques de l'Etat et du principe de pluralisme*

45. G. Burdeau a eu le mérite de chercher à concevoir une sociologie du droit constitutionnel attentive aussi bien à la dimension technique qu'à la dimension éthique de celui-ci. Son mérite est d'autant plus grand qu'il a bâti son oeuvre à une époque où la science positiviste du droit et la science politique se sont développées chacune de son côté, tout en croyant l'une et l'autre pouvoir refouler la dimension éthique hors de leur propos. Cela dit, il faut reconnaître qu'il n'a pas pu éviter le piège d'un certain syncrétisme à dominante idéaliste.

L'oscillation entre les versions historiciste et métaphysique de son concept d'idée de droit reste permanente tout au long des pages qu'il y consacre. Sa tentative de conciliation du positivisme et du jusnaturalisme ne réussit pas à supprimer cette oscillation <sup>87</sup>. Il est manifestement déchiré entre une conception trop large du droit naturel et une conscience aiguë de la contingence du droit positif.

Il a raison de prendre en compte "l'horizon d'universalité" <sup>88</sup> qui structure le discours juridique. De la conscience éthique collective — mais il faut souligner sans réticence que celle-ci est historique <sup>89</sup> —, émanent, en effet, des exigences inconditionnelles qui se

<sup>86</sup>. *Ibid.*, p. 310.

<sup>87</sup>. Cfr aussi en ce sens S. RIALS, *La puissance étatique et le droit dans l'ordre international. Eléments d'une critique de la notion usuelle de "souveraineté externe"*, in *A.P.D.*, 1987, p. 195-196, note 19. En quelques remarques, M. Rials confirme l'analyse que l'on vient de développer. On trouve chez Burdeau, écrit-il, aussi bien "un historicisme et un relativisme pratiques (...) radicaux" qu'un "objectivisme" d'allure "assez platonicienne". Regrettant cependant que cette partie du *Traité* ne soit plus lue par beaucoup de monde aujourd'hui, il conclut : "les tensions d'une telle pensée étaient à la fois fécondes et difficilement surmontables".

<sup>88</sup>. Selon l'expression et la requête de J. LENOBLE, *Repenser le libéralisme. Au-delà des critiques communautariennes et postmodernes*, in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 339. L'expression est rigoureuse car, comme l'écrit J. LADRIÈRE, (*Les droits de l'homme et l'historicité*, in *Vie sociale et destinée*, Gembloux, Duculot, 1973, p. 119), l'universel "n'est jamais concret par lui-même, il ne peut se présenter que sous la forme d'un horizon, ou d'une idée infinie".

<sup>89</sup>. Cfr E. WEIL, *Du droit naturel*, in *Essais et conférences*, T.I, Paris, Plon, 1970, p. 175-196, surtout p. 191-192 : "c'est dans l'histoire que l'idée 'ethnocentrique' de l'universalité est devenue elle-même universelle ..."; et cfr J. LADRIÈRE, *Droit naturel, droit, éthique*, in *R.I.E.J.*, 1984/13, p. 90-97, surtout p. 96-97.



rapportent aux conditions de possibilité d'une vie sensée pour tous <sup>90</sup>. Mais, comme l'écrit Jean Ladrière, "la seule visée éthique de l'universel ne nous donne pas à l'avance, de façon détaillée et certaine, pour toutes les circonstances concevables, le contenu de ce qui est demandé par la requête de l'universel" <sup>91</sup>. Et "il n'y a pas non plus de sagesse privilégiée qui permettrait à ceux qui en sont investis de savoir mieux que tous les autres comment il faut conduire l'action" <sup>92</sup>. Dès lors, la recherche des institutions idéales exige elle-même la mise en place de mécanismes institutionnels qui permettront à la collectivité comme telle de l'organiser. "Ainsi, l'instauration de la cité", poursuit M. Ladrière, coïncide avec "l'instauration du débat sur la cité elle-même" <sup>93</sup>.

Entre les exigences de l'éthique pure et l'effectivité de la vie politique qui se déploie à l'intérieur de cette cité, on peut cependant observer la médiation de quelques idées de droit "transpositives". On gagne à retenir ce terme proposé par Burdeau, mais seulement pour désigner le *concept* d'Etat, l'*idée* des droits de l'homme et la *visée* démocratique. Ce qu'on peut encore appeler "droit naturel" aujourd'hui dans nos sociétés, ce sont ces conditions élémentaires de possibilité de la vie démocratique <sup>94</sup>. Mais on ne les confondra pas avec les idées de droit plus concrètes qui animent la vie politique et qui peuvent se traduire dans les règles du droit positif. Leur rapport avec l'éthique est plus lointain, parce qu'il est médiatisé par le politique qui a sa logique propre.

On ne suivra donc pas l'idéalisme et l'élitisme de G. Burdeau quand celui-ci enracine les idées de droit bénéficiant d'un consensus national <sup>95</sup> dans la découverte par une petite élite de ce que postule "l'essence des choses". Situer ces mêmes idées de droit nationales "entre le droit naturel et le droit positif" n'est pas satisfaisant non plus. C'est leur donner une autorité et une objectivité surfaîtes <sup>96</sup>.

---

90. Cfr. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, in *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 1982, p. 122 : "L'individu agissant n'est vraiment humain que s'il agit en vue de l'existence sensée ; mais il ne peut véritablement vouloir l'existence sensée que s'il la veut pour tout individu en lequel s'incarne l'ordre de l'humain".

91. J. LADRIÈRE, *Droit naturel, droit, éthique, op. cit.*, p. 95.

92. J. LADRIÈRE, *L'invention politique*, in *Phénoménologie et politique. Mélanges offerts à Jacques Taminiaux*, Bruxelles, Ousia, 1991, p. 387.

93. *Ibid.*, eod. loc.

94. En ce sens J. LADRIÈRE et E. WEIL cités sous la note 89.

95. Cfr G. BURDEAU, *Traité, op. cit.*, T.I, vol. 1, p. 371.

96. Cfr dans le même sens M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Possibilité et limites d'une science du droit*, in *R.I.E.J.*, 1978/1, p. 19, qui reprochent à Burdeau de verser dans "l'idéalisme juridique" qui tend à rattacher "le phénomène juridique à un ensemble de principes rationnels qui sont présentés comme 'donnés' dans la nature humaine et 'découverts' par la raison, selon le mode de l'évidence, voire même de la pure

Quant à la définition du concept de droit qu'il propose, il faut également la récuser parce qu'elle consomme sa tendance au syncrétisme en présupposant que toute règle prescrite par le droit positif d'un Etat est le résultat d'une requête préalablement constatée du bien commun. Autant il a raison de souligner que le droit est indissociable d'une représentation idéale de lui-même, autant il a tort de postuler que toute règle du droit positif est, par hypothèse, conforme aux principes qui doivent idéalement guider sa création <sup>97</sup>.

**46.** Les rapports entre l'éthique, le droit naturel, le politique et le droit positif doivent donc être décrits à l'aide d'articulations plus fines. C'est sans doute le concept de médiation proposé notamment par J. Ladrière <sup>98</sup> qui manque le plus chez Burdeau. Les idées de droit transpositives ne sont qu'une médiation entre l'éthique et le politique.

Le concept d'Etat, tout d'abord, procure "une certaine réalisation visible de l'ordre éthique" <sup>99</sup>. Compris comme pouvoir institutionnalisé en vue du "bien vivre" de la communauté historique dont il est l'organe de décision <sup>100</sup> et le protecteur attitré <sup>101</sup>, il offre un cadre <sup>102</sup> qui permet à la visée du sens qui caractérise l'être humain, de dépasser le stade d'une simple aspiration pour "s'accrocher à des formes définies, concrètes, susceptibles d'être proposées effectivement comme objets au vouloir" et possédant la propriété de l'universalité <sup>103</sup>. Il n'y a pas d'institution étatique sans dissociation entre le

constatation". Cette critique doit être nuancée par la prise en compte du versant historiciste qui anime aussi, comme on l'a montré, la pensée de Burdeau, mais elle est largement justifiée par les propos qui relèvent du versant opposé qui prédomine en définitive.

97. Cfr dans le même sens F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, op. cit., p. 160-161.

98. Cfr tous les textes de cet auteur cités *supra* et *infra*. On retrouve une préoccupation identique dans le raisonnement en terme de cercles sécants tenu par P. RICOEUR, *Ethique et politique*, in *Esprit*, mai 1985, p. 1-11.

99. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, op. cit., p. 127.

100. Pour un commentaire de cette définition inspirée de E. WEIL, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1971<sup>3</sup>, p. 131, cfr H. DUMONT, *Etat, Nation et Constitution. De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT, CH. FRANCK et al., Bruxelles, F.U.S.L., 1989, p. 75-80.

101. La première fonction de l'Etat est d'assurer "l'existence durable de la communauté historique" : P. RICOEUR, op. cit., p. 4. Cfr E. WEIL, *Philosophie politique*, op. cit., p. 139.

102. C'est-à-dire un "schéma d'interaction valable pour toute situation d'un type donné, indépendamment des particularités purement individuelles des acteurs" : J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, op. cit., p. 125.

103. *Ibid.*, eod. loc. P. RICOEUR, op. cit., p. 7-8 exprime la même idée comme suit : "il n'est pas d'Etat qui ne soit qu'un Etat de classes et qui ne représente à quelque degré l'intérêt général. Certes, cet intérêt n'est jamais vu de nulle part ; néanmoins, l'Etat qui se rapproche le plus de l'Etat de droit est,

pouvoir et ses agents d'exercice, c'est-à-dire sans que ceux-ci se soumettent à des normes qui s'interposent entre eux et lui <sup>104</sup>. Si l'Etat est une "médiation de l'éthique" <sup>105</sup>, le droit est donc "le moment médiateur" de cette médiation <sup>106</sup>. Le concept d'Etat peut dès lors être qualifié d'idée de droit transpositive. La mission que l'Etat reçoit de l'éthique et qui doit transcender son droit positif, c'est d'offrir à ses citoyens "une figure stable d'interaction" <sup>107</sup> visant la réciprocité, c'est-à-dire permettant à chacun de vouloir l'avènement de l'humanité en tout autre.

Si l'Etat et le droit ont vocation à être une médiation de l'éthique, ils ne sauraient cependant être qu'une médiation. D'une part, la visée éthique dépasse le politique. Celui-ci ne peut en constituer qu'une instauration partielle et défailante <sup>108</sup>. D'autre part, l'Etat doit renoncer à la tentation de s'imposer comme "la médiation unique qui seule peut acheminer les hommes vers la vie bienheureuse" parce que l'expérience historique —et en particulier les guerres de religion— leur ont appris "qu'il n'y a pas accord, ni entre les communautés historiques, ni à l'intérieur de ces communautés, ni à l'intérieur des Etats, au sujet de la vie bienheureuse et de ce qui peut [les] y conduire" <sup>109</sup>. C'est la raison pour laquelle les droits fondamentaux de l'homme et la démocratie s'imposent aussi comme des idées de droit transpositives.

selon le mot même de Hegel, l'Etat des propriétaires et des non-propriétaires. Dénoncer un Etat comme bourgeois, c'est en réalité dire deux choses et non pas une seule : c'est un Etat de *classes*, mais c'est aussi un Etat du *citoyen*. En accédant au pouvoir, un groupe accède à l'universel concret et se dépasse comme groupe particulier, réalisant ainsi la coïncidence fragile entre une fonction universelle et une position de domination". Ce texte offre la bonne réponse à opposer à une théorie de l'Etat comme celle encore défendue il n'y a pas si longtemps par M. MIAILLE, *Une introduction critique au droit*, Paris, Maspéro, 1977, p. 137 et sv., et du même auteur, *L'Etat du droit*, Paris, Maspéro-Presses universitaires de Grenoble, 1978.

104. Cfr sur ce point les explications de G. BURDEAU, *Traité*, *op. cit.*, T.II, 1980<sup>3</sup>, p. 183-282. Elles restent lumineuses malgré les ambivalences de la théorie générale de l'idée de droit dans le prolongement de laquelle elles s'inscrivent.

105. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, *op. cit.*, p. 131.

106. *Ibid.*, p. 125.

107. *Ibid.*, *eod. loc.*

108. La visée éthique dépasse le politique de très loin. D'abord, parce que son inconditionnalité "transcende nécessairement la contingence du politique". Ensuite, parce que son objet ne se réduit pas à la réciprocité pour elle-même que vise l'Etat dans ce qu'il peut être au mieux. Son objet, c'est l'accès à la vie bienheureuse qui "concerne la personne en ce qu'elle a de plus essentiel" au-delà de ce qui, en elle, passe par la médiation de la communauté (J. LADRIÈRE, *Droit naturel, droit, éthique*, *op. cit.*, p. 94).

109. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, *op. cit.*, p. 128.

47. Ce point du raisonnement est essentiel, car c'est ici qu'il faut situer la dimension éthique du principe de pluralisme qui transcendera les diverses formes institutionnelles concrètes que l'on va rencontrer tout au long de la présente étude. L'Etat doit à la fois assurer à chacun la possibilité de poursuivre son propre accomplissement conformément à ses convictions, et s'empêcher de déterminer lui-même le contenu de celles-ci. C'est aux traditions historiques particulières qui proposent des croyances déterminées au sujet des finalités ultimes de l'être humain, qu'il doit laisser la tâche de convaincre, sans leur permettre de prendre "le caractère d'une intransigeance absolue" <sup>110</sup>. La tâche de l'Etat est donc paradoxale. Il doit, selon la formule de M. Ladrière, "organiser l'accord sur le désaccord, ou le désaccord dans l'accord" <sup>111</sup>. Il peut surmonter partiellement ce paradoxe en se contentant de n'être qu'une médiation formelle de l'éthique, donc en respectant les libertés-franchises —en particulier les libertés d'opinion, d'expression et d'association— qui assurent la possibilité d'une libre discussion entre les diverses croyances, en permettant à *toutes* celles qui respectent cette règle du jeu d'y prendre part —c'est le principe d'égalité—, et en organisant des procédures garantissant à l'ensemble des citoyens le droit de participer effectivement à l'adoption des décisions collectives —c'est le principe démocratique—.

Le paradoxe ne peut cependant pas être totalement surmonté parce que "le formalisme de la médiation institutionnelle ne peut être un pur formalisme" <sup>112</sup> : son instauration effective exige déjà "un accord partiel sur les conditions d'une existence sensée" <sup>113</sup>. C'est d'autant plus vrai que l'Etat ne saurait s'en tenir aux libertés-franchises qui caractérisent la conception négative des droits de l'homme. Selon "le contenu idéal de l'être humain" à la fois "comme être individuel et comme être social", celui-ci a les moyens matériels nécessaires à sa subsistance —en terme de rémunération, de logement, de santé, d'environnement, etc.— et les moyens spirituels nécessaires à son épanouissement —éducation, culture, information, etc.—. Tel est le fondement éthique des droits économiques, sociaux et culturels, ces droits-créances qui correspondent à la conception positive des droits de l'homme. Pour répondre à ces exigences, l'Etat est tenu d'assumer un ensemble, fatalement indéterminé, d'interventions actives <sup>114</sup>.

---

110. J. LADRIÈRE, *Droit naturel, droit, éthique*, op. cit., p. 96.

111. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, op. cit., p. 129.

112. *Ibid.*, eod. loc.

113. *Ibid.*, eod. loc.

114. J. LADRIÈRE, *Les droits de l'homme et l'historicité*, op. cit., p. 117 et sv. Sur ce thème des deux premières générations des droits de l'homme, la littérature est immense. Qu'il soit permis de

On s'est beaucoup interrogé sur le caractère paradoxal du rôle assigné à l'Etat par cette double conception des droits de l'homme. La première ne le somme-t-elle pas de s'abstenir et la seconde d'agir <sup>115</sup> ? En réalité, cette présentation dichotomique est simplificatrice. Comme l'a bien montré M. Paul Orianne, la mise en oeuvre des droits de la première génération requiert en réalité aussi des interventions publiques, tandis que ce serait "ignorer une partie au moins de la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels que de faire de l'Etat le débiteur unique, voire principal, des diverses 'créances' qui s'y attachent". Tel est précisément le cas, souligne-t-il à juste titre, des droits culturels "dont la satisfaction peut difficilement se concevoir en dehors de l'intervention des multiples agents producteurs de culture au sein de la société". Le rôle des pouvoirs publics dans cette matière est avant tout de se faire les gardiens "de l'égalité et du pluralisme", en répartissant les moyens mis à la disposition des acteurs culturels "sans discrimination" <sup>116</sup>.

48. Le principe de pluralisme est donc aussi une idée de droit transpositive. Il revient à affirmer la nécessaire légitimité d'un espace public dans lequel doivent pouvoir s'exprimer les diverses croyances librement à l'égard de l'autorité de l'Etat. Autrement dit, il fait d'un certain écart entre la dimension politique et la dimension culturelle de la vie sociale un impératif <sup>117</sup>. Et en même temps, il fait de l'Etat l'ultime garant de l'instauration et du maintien de cet espace.

Ainsi le veut la double exigence de la liberté culturelle comprise comme liberté-franchise et du droit à la culture compris comme droit-créance. L'Etat doit favoriser

---

renvoyer aux travaux et aux indications bibliographiques réunis dans Ph. GÉRARD et H. DUMONT, *Actualité des droits de l'homme dans l'Etat-providence*, Journée du 17 novembre 1983 organisée par la Faculté de droit à l'occasion du CXXVe anniversaire des Facultés Saint-Louis, Documentation, Bruxelles, F.U.S.L., polycop., 1983. On les complétera notamment par le n° spécial de la *R.I.E.J.*, 1984/13 ; L. FERRY et A. RENAUT, *op. cit.*, p. 156 et sv. ; G. HAARSCHER, *Philosophie des droits de l'homme*, Bruxelles, Ed. de l'Univ. de Bruxelles, 1987, X. DIJON, *La Convention européenne et les droits de l'homme le plus démunis*, in *J.T.*, 1988, p. 716 et sv. ; et P. ORIANNE, *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, T.III, p. 1871 - 1887.

115. Cf. sur ce thème D. LOSCHAK, *Mutation des droits de l'homme et mutation du droit*, in *R.I.E.J.*, 1984/13, p. 67 et sv.

116. P. ORIANNE, *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.*, p. 1883-1885. Cf. dans le même sens H. DUMONT, *Le droit à la culture*, in *R.I.E.J.*, 1984/13, p. 221 et sv.

117. Cf. en ce sens J. LADRIÈRE, *Le citoyen, le pouvoir politique et l'administration. Réflexions sur la démocratie*, in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, sous la dir. de F. DELPÉRÉE, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 45.

l'existence de ce qu'on pourrait appeler des "lieux éducateurs" <sup>118</sup> où le débat peut s'organiser entre les croyances au sujet du contenu le plus adéquat d'une vie sensée pour chacun et pour la collectivité, où chacun peut être éduqué à et par la discussion. Ces lieux éducateurs, ce sont aujourd'hui notamment les écoles, les universités, les médias, les bibliothèques, les musées, les centres culturels ..., et en amont la littérature, la philosophie, le théâtre, le cinéma, les mouvements d'éducation permanente, etc. L'Etat ne peut pas les contrôler. La dimension culturelle de la vie sociale qu'ils incarnent doit être autonome par rapport à la dimension politique. Mais il doit veiller à ce qu'ils existent, soit en les encourageant, soit en suscitant leur création, soit même en les organisant, mais toujours dans le respect de la pluralité des convictions. Tel est le fondement éthique du droit de la culture et du principe de pluralisme qui lui est consubstantiel.

**49.** Le concept d'Etat, les droits de l'homme, la visée démocratique et le principe de pluralisme peuvent donc être qualifiés d'idées de droit transpositives. Mais celles-ci ne peuvent être confondues avec les règles bien plus contingentes du droit positif qu'elles appellent. L'élaboration concrète de ces règles relève du politique. Or celui-ci a sa logique propre. Les idées de droit transpositives ne sont qu'une médiation entre l'éthique et le domaine des déterminations concrètes du droit positif élaboré par l'Etat. Au-delà de l'inspiration qu'elle doit y trouver, l'élaboration des règles de ce droit, y compris de celles qui se soucient de traduire directement les idées de droit transpositives, relève d'une tâche politique, d'une oeuvre de prudence <sup>119</sup>, d'un travail d'imagination institutionnelle qui doit s'accommoder d'un champ limité des possibles. On trouve dans celui-ci, comme l'écrit encore Jean Ladrière, "le poids des héritages, les contraintes imposées par les tensions intérieures et par la rivalité entre Etats, les limitations qui affectent les ressources,

---

118. On s'inspire ici du thème fondamental chez E. WEIL, *Philosophie politique, op. cit.*, p. 189-221, de l'Etat éducateur. Pour Weil, le sens du politique consiste à tenter de concilier la rationalité techno-économique, orientée vers l'efficacité, propre à la société (définie comme le monde organisé du travail moderne) et la morale vivante, orientée vers la justice, propre aux communautés historiques. Gouvernants et gouvernés doivent s'éduquer à cette tâche essentielle. Or, ils ne peuvent le faire que par la discussion qui est le moment par excellence où la rationalité et la morale se confrontent. Et Weil d'ajouter : "la discussion ne s'apprend que par la discussion" (p. 204). Il songe à la discussion politique principalement, mais pas seulement (cfr p. 205). P. RICOEUR, *op. cit.*, p. 7, reprend la même idée en l'élargissant à des lieux comme "l'école, l'université, la culture, les médias, etc."

119. Cfr E. WEIL, *Philosophie politique, op. cit.*, p. 220-221 : "Où se trouve la ligne de partage entre la morale historique et, partant, accidentelle de la communauté historique et la morale universelle rationnelle et raisonnable, dont la recherche doit inspirer le gouvernement ? De telles questions n'admettent pas de réponse si elles demandent une solution 'scientifique', c'est-à-dire rationnelle, là où seule la prudence peut prendre des décisions raisonnables". *Adde* du même auteur, *Du droit naturel, op. cit.*, p. 184 : "il n'y a aucun sens à parler de loi à la fois positive et naturelle". Comp. dans le même sens J. DABIN, *op. cit.*, p. 319 et sv.

les moyens, les capacités techniques, et aussi l'état des représentations, le jeu des opinions, des préjugés, des intérêts, des visions utopiques, des idées morales, des croyances et en définitive de la 'conscience politique' des citoyens" <sup>120</sup>.

50. L'analyse descriptive des interactions entre tous ces facteurs relève, elle, de la sociologie de la création et de l'application des lois sur laquelle on s'est déjà expliqué. C'est dans ce contexte que l'on parlera tantôt d'idées de droit "para-légales", tantôt d'idées de droit "positivées". Les premières sont donc des interprétations contingentes de certaines idées de droit transpositives soutenues par une élite ou par un mouvement social, correspondant à une certaine représentation d'un mode d'organisation sociale jugé désirable, et traduites dans des normes constitutives d'un système juridique parallèle et concurrentiel par rapport au droit étatique. Les secondes sont aussi des interprétations contingentes de certaines idées de droit transpositives, mais elles tiennent leur particularité du fait qu'elles sont reconnues et formulées par le droit étatique.

En définitive, on rejoint ainsi les enseignements de la théorie contemporaine de la validité en droit <sup>121</sup>. On sait, en effet, que la validité d'une règle est comprise par cette théorie dans trois sens différents et interagissants : la légalité, c'est-à-dire sa conformité aux critères posés par le système juridique en question ; son effectivité, c'est-à-dire son degré de correspondance avec le comportement de ses destinataires ; et sa légitimité comprise comme conformité à des valeurs qui excèdent celles qui ont été reconnues par le système. La légalité est le mode d'existence principal d'une idée de droit positivée, même si celle-ci serait menacée de disparition par un taux d'ineffectivité trop élevé et par des jugements de légitimité trop défavorables. L'effectivité est le mode d'existence principal d'une idée de droit para-légale, même si cette effectivité va généralement de pair avec l'approbation de ceux qui s'y conforment. La para-légalité n'est une menace pour la légalité qu'à partir du moment où les normes de la première s'imposent dans le vécu juridique de la seconde. Il ne lui manque alors que la reconnaissance formelle pour s'y substituer. Enfin, la légitimité est, par définition, le mode d'existence propre à une idée de droit transpositive, au-delà des traductions partielles et défaillantes que celle-ci peut recevoir dans la légalité et l'effectivité.

L'intérêt des concepts d'idée de droit para-légale et d'idée de droit transpositive réside dans la précision des médiations qu'ils mettent en place pour articuler les méthodes de la

---

120. J. LADRIÈRE, *L'invention politique*, op. cit., p. 386.

121. Cfr not. F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, op. cit., p. 257-316.

dogmatique juridique, de la sociologie du droit et de la réflexion éthique que cette théorie de la validité suggère de mettre en oeuvre.

## Conclusion

51. Pour étudier la genèse, la formulation et l'application du principe de pluralisme idéologique et philosophique dans le droit public belge de la culture, le concept d'idée de droit tel qu'on vient de le forger est particulièrement précieux. Grâce à lui, il sera possible de déployer l'analyse sur les trois registres distincts, mais reliés l'un à l'autre, que cette étude autorise.

Le principe en cause va d'abord apparaître comme une idée de droit para-légale. Pour le montrer, on examinera le droit étatique à l'aide des méthodes classiques des juristes et on verra comment des normes para-légales repérables à l'aide des méthodes de la sociologie du droit réussiront, en bonne partie, à le supplanter. Le principe va connaître ensuite un processus de positivation dont on identifiera les étapes et les limites. Enfin, tout au long de l'analyse, on ne négligera jamais la dimension éthique que l'on a déjà soulignée ci-dessus. Que ce soit dans sa version para-légale ou dans sa version étatique, le principe procure une interprétation contingente à une exigence éthique, qui appelle des appréciations. On ne saurait d'ailleurs se dispenser de celles-ci fût-ce pour interpréter la *lex lata* <sup>122</sup>. Au-delà de l'inspiration qu'elles peuvent trouver dans les idées de droit transpositives identifiées ci-dessus, ces appréciations ne peuvent s'appuyer que sur les modestes et faillibles ressources d'une faculté de discernement inévitablement subjective. Mais au moins des arguments seront avancés dont on peut espérer qu'ils alimenteront le débat que le sujet appelle.

---

122. Sur l'impossibilité de "parler descriptivement de l'obligatorité, sauf à en opérer une lecture sociologique ou psychologique", cfr J. LENOBLE, *Réflexions épistémologiques sur les théories contemporaines de la validité des normes juridiques*, in *Droit et pouvoir*, T.I, *La validité*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 347-381.



**PREMIERE PARTIE : 1830-1970 : LA GENESE**  
**DU DROIT PUBLIC BELGE DE LA CULTURE**  
**ET DE SES DEUX IDEES DE DROIT**  
**CARDINALES : L'AUTONOMIE CULTURELLE**  
**ET LE PLURALISME**

## TITRE I : 1830-1900 : LES GERMES DE L'AUTONOMIE CULTURELLE ET DE LA "PILARISATION", PRODUITS D'UNE "NON-POLITIQUE" CULTURELLE

### Introduction : La formation d'un Etat faible et d'une nation en filigrane

52. Le propos est bien connu : les pouvoirs publics, au XIX<sup>ème</sup> siècle, ont une conception "bourgeoise" de la culture héritée de la seconde moitié du siècle précédent. A la fin de l'Ancien Régime, on voit en effet la bourgeoisie montante opposer son idée de "culture" à l'idée de "civilisation" propre à l'aristocratie déclinante. Là où celle-ci met en avant l'apparence extérieure, le cérémonial, la connaissance des "bonnes manières" et des usages, la première valorise l'introversion, l'immersion dans le monde des sentiments, la lecture des livres, la formation de la personnalité individuelle <sup>1</sup>.

La Culture avec un grand C promue au XIX<sup>ème</sup> sera ainsi, en Belgique comme ailleurs, celle des Lettres et des Beaux-Arts. L'Etat, les provinces et les communes prodiguent en effet, dès 1830, ce qu'on appelle alors des "encouragements aux Lettres et aux Arts" <sup>2</sup>. En l'absence d'étude consacrée à cette première forme rudimentaire de politique culturelle, il est particulièrement difficile d'en apprécier la portée. On peut cependant proposer deux séries de réflexions en la confrontant successivement aux fonctions de rassemblement et de démocratisation généralement exercée par les pouvoirs publics en matière culturelle <sup>3</sup>.

---

1. En ce sens R. LAERMANS, *Van verzuild volk naar ontzuild individu. Culture ontwikkelingen in het naoorlogse Vlaanderen*, in *De Gids op maatschappelijk gebied*, 1990/2, p. 126, s'appuyant sur les travaux du sociologue N. Elias.

2. Cfr A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles, I.B.S.P.-C.R.I.S.P., 1974, p. 165 et A. VAN AELBROUCK, *Education populaire et bibliothèques publiques. Les conditions historiques, sociales et psychologiques de leur évolution*, Bruxelles, Ed. de la Librairie encyclopédique, 1956, p. 9-36. Le second auteur cité observe par exemple qu'"en 1836, les villes dépensaient 25.752 Frs pour la peinture, 99.475 Frs pour la sculpture, 2.953 Frs pour l'architecture, 89.919 Frs pour les théâtres, 52.241 Frs pour l'art musical" ; que la même année, les provinces dépensaient 14.520 Frs pour les Beaux-Arts ; et que "le budget de l'Etat pour 1837 prévoyait (...) 307.900 Frs pour les dépenses relatives aux lettres, aux sciences et aux arts et 44.250 Frs pour les dépenses relatives aux Archives du Royaume" (p. 19).

3. Cfr *supra*, n° 5-11.

53. Pour les introduire, partons d'une remarque de François Perin qui écrit, dans le style qui est le sien :

"la bourgeoisie belge francophone d'Ostende à Arlon (...) n'avait aucun projet culturel ni même national. Répandre l'enseignement dans la masse ne l'intéressait pas. Elle croyait n'avoir besoin que de bras à bon marché, non de cerveaux. Elle était à elle seule la Nation. Cela lui suffisait. La 'Nation' ne la préoccupait d'ailleurs que mollement. La seule grande affaire était d'avoir les mains libres pour s'enrichir" 4.

Quelque peu rapide et caricatural, le propos n'est pas dénué de vérité, mais il doit être sérieusement nuancé. Tel est l'objet des deux chapitres qui suivent.

Le premier montrera qu'un projet culturel de rassemblement existe bel et bien au 19ème, mais qu'il échoue, faute d'intelligence ou de moyens, face à la montée des forces centrifuges. On comprendra ainsi comment et pourquoi ces dernières réclameront plus tard une autonomie culturelle de plus en plus inconciliable avec la promotion d'une culture belge.

Le second chapitre confirmera l'absence d'une politique culturelle publique de démocratisation évoquée par F. Perin. Mais il soulignera aussi les efforts entrepris par une fraction non négligeable de la bourgeoisie belge pour réagir contre cette carence par une action privée d'éducation populaire particulièrement dynamique. On verra alors combien cette action, menée par les futurs piliers de la société politique belge —les trois familles politiques traditionnelles— au fur et à mesure de leur formation, se révélera déterminante aussi bien pour le contenu de la politique culturelle de démocratisation conduite au siècle suivant, que pour la forme que le principe de pluralisme y recevra.

54. Avant de développer ces deux chapitres, il convient cependant d'examiner une question préalable. C'est le propos rapporté ci-dessus de M. Perin qui y conduit. Affirmer que l'Etat belge ne s'est guère soucié de développer une conscience nationale au cours du XIXème par une politique culturelle appropriée, c'est présupposer que cette conscience était inexistante auparavant. Cette thèse qu'il soutient, en effet, dans son *Histoire d'une nation introuvable*, est cependant loin de faire l'unanimité.

Il n'y a pas lieu de reprendre ici tous les arguments des uns et des autres 5. Mais on ne saurait pour autant rester complètement en dehors de la controverse, parce que celle-ci

---

4. F. PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 94.

5. Voy. not. outre l'ouvrage précité de F. PERIN, et l'étude célèbre de H. PIRENNE, *La Nation belge*, Bruxelles, Lamertin, 1900<sup>3</sup> : Cf. BRUNEEL, *La nation belge*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT e.a., Bruxelles, F.U.S.L., 1989, p. 177-195, R. DEVLEESCHOUWER, *La Belgique : contradictions, paradoxes et résurgences*, in *Histoire et historiens depuis 1830 en Belgique*,

conditionne plusieurs aspects de l'analyse que l'on entreprend. Certes, il faut éviter soigneusement les anachronismes. La formation de l'Etat belge entre le 16<sup>ème</sup> et le 19<sup>ème</sup> siècle constitue une séquence historique distincte de celle qui nous intéresse plus particulièrement, à savoir l'émergence des mouvements flamand et wallon à partir de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> 6. Mais il est évident que cette seconde séquence ne se serait pas déroulée de la même façon si un Etat fortement institutionnalisé était né en 1830-1831 à partir d'une conscience nationale très affirmée.

55. Sans prétendre trancher le débat —qui dépasse du reste nos compétences—, on peut juger la position suivante défendable. Il faut tout d'abord s'entendre sur la définition du concept de nation. On retiendra ici celle de Renan : une nation désigne un groupe de personnes qui, sans être nécessairement unies par des facteurs comme la race, la langue ou la religion, d'une part, éprouvent le sentiment d'appartenir à une communauté distincte en raison de la possession d'un passé commun, "d'un riche legs de souvenirs" et, d'autre part, manifeste encore "le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage (...) reçu indivis" 7.

En usant du terme ainsi défini, l'historien Jean Stengers écrit à juste titre que "toutes les nations de l'Ancien Régime, sans exception aucune, ont pour matrice un Etat" 8. C'est le modèle "state-to-nation" 9. C'est "la fidélité au même prince, la solidarité dans les jours heureux et dans les jours difficiles, qui créent chez les populations groupées au sein d'un même Etat le sentiment d'une destinée commune", d'une appartenance à une même nation 10. Le modèle inverse "nation-to-state" ne s'observera qu'aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle avec l'avènement des mouvements nationalistes 11.

*Revue de l'Université de Bruxelles*, 1981/1-2, p. 21-35, J. STENGERS, *La Belgique de 1830, une nationalité de convention* ?, in *Histoire et historiens...*, op. cit., p. 7-19 ; IDEM, *La genèse du sentiment national belge, in 1585 : op gescheiden wegen*, sous la dir. de J. CRAEYBECKX, e.a., Louvain, Peeters, 1988, p. 237-251 ; IDEM, *La Belgique, un accident de l'histoire* ?, in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 17-34 ; L. VOS, *Nation belge et mouvement flamand*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, op. cit., p. 203-208.

6. Cfr en ce sens J. STENGERS, *La Belgique de 1830...*, op. cit., p. 16 ; IDEM, *La Belgique, un accident*, op. cit., p. 32-33 ; L. VOS, op. cit., p. 208.

7. E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation* ? (1882), in *Oeuvres complètes*, t. I, Paris, Calman-Lévy, 1947, p. 903-904.

8. J. STENGERS, *La Belgique un accident...*, op. cit., p. 21.

9. Cfr L. VOS, op. cit., p. 205.

10. J. STENGERS, *La Belgique un accident...*, op. cit., p. 21.

11. Cfr L. VOS, op. cit., p. 205.

**56.** A l'intérieur des limites du concept de nation défendu par Renan et du modèle "state-to-nation", il s'impose cependant de faire des distinctions en fonction du type de structure étatique qui est à l'origine de la nation. Le type le plus connu, c'est celui de la France. Un Etat fortement institutionnalisé s'y développe en même temps que la nation dès la fin du Moyen Age <sup>12</sup>. La nation y est le fruit d'un projet politique délibéré, porté par une élite endogène au départ, visant à la formation d'un Etat fort, et bénéficiant à la longue d'un certain consensus de la part de la population en cause.

C'est à partir de ce cas-type que François Perin peut soutenir sa thèse de l'inexistence d'une nation belge avant 1830. Sans le dire clairement, il présuppose, en effet, tout au long de sa démonstration une conception très volontariste du concept de nation <sup>13</sup>. Il constate ainsi l'absence entre le 16ème et le 18ème siècle d'une "*volonté de réunir en un ensemble des territoires qui vont se trouver, par la force des événements, entre le royaume de France et les Provinces Unies*" <sup>14</sup>. Cet "espace territorial sans lequel la Belgique ne serait pas née" s'est formé "sans qu'il y eut participation quelconque de ceux qui dirigeaient la société à l'époque, c'est-à-dire les Etats provinciaux" <sup>15</sup>. Pour autant que l'on ne sous-estime pas la marque laissée aussi par "le hasard des batailles et le résultat des négociations diplomatiques" dans la genèse de la nation française elle-même <sup>16</sup>, ce constat paraît correct.

Cependant la thèse inverse, soutenue notamment par Jean Stengers et Louis Vos <sup>17</sup>, de la préexistence de la nation belge à l'Etat de 1830-1831, n'est pas inexacte pour autant. Mais elle présuppose un concept de nation différent, lié à une structure étatique beaucoup plus lâche. La nation, dans leur démonstration, se réduit, pour l'essentiel, à un groupement humain et territorial issu d'un passé commun, d'une habitude de vivre sous le couvert d'institutions communes relativement autonomes, et du désir de conserver cette autonomie. Entre 1585, date de la scission des XVII Provinces <sup>18</sup>, et 1830, on ne voit, en effet, aucun Etat au sens juridique du terme engendrer une nation au sens fort. Mais on observe un groupe de principautés ayant le même prince et dotées depuis l'époque

12. Cfr B. BADIE et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1982<sup>2</sup>, p. 173-188.

13. Cfr F. PERIN, *op. cit.*, p.40, 43-46, 50-53, 66, 81, 82 et 86. Comp. p. 5.

14. *Ibid.*, p. 43 (souligné par H.D.).

15. F. PERIN, *Y a-t-il une nation belge ?*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.*, p. 198.

16. J. STENGERS, *La Belgique un accident de l'histoire*, *op. cit.*, p. 22.

17. Cfr note 5.

18. Cette scission recevra sa sanction juridique par le traité de Munster en 1648.

bourguignonne d'institutions communes largement autonomes, éprouver "le sentiment de moins en moins diffus de former une nation, au-delà de la nationalité provinciale" <sup>19</sup> et apprendre, par l'histoire, que leur autonomie n'est pas viable sans un Etat propre.

L'apprentissage est long. Dans la première moitié du XVIIIème, la Belgique n'est que "le champ de bataille de l'Europe". Les particularismes et la vie locale prennent alors largement le pas sur la défense de l'intérêt général. "D'avoir vu défiler et ravager tant de troupes étrangères, écrit Georges-Henri Dumont, a fait naître chez les Belges la passivité politique, une aspiration à la neutralité : 'Qu'importe le vainqueur mais qu'on nous lisse en paix !'" <sup>20</sup>.

En 1789, la révolution brabançonne n'accouche encore que d'une éphémère structure confédérale <sup>21</sup>. Elle laisse aussi, on ne saurait l'oublier, la principauté de Liège en dehors d'elle.

Cette principauté qui recouvre "un sixième environ de la Wallonie actuelle, ainsi que la plus grande partie de l'actuelle province flamande du Limbourg" <sup>22</sup>, n'a jamais fait partie des Pays-Bas, puisqu'elle relevait nominalement du Saint-Empire. En réalité, elle disposait, elle aussi, d'une grande autonomie. Les destins des Belges et des Liégeois ne s'unissent qu'après l'annexion des Pays-Bas méridionaux et de la principauté de Liège à la France. Et c'est seulement au cours du régime hollandais que, par réaction à la politique du roi Guillaume, les Liégeois deviennent des patriotes belges <sup>23</sup>.

La révolution de 1830, conclut M. Stengers, "donne l'indépendance à une nation qui était déjà enracinée dans l'histoire" <sup>24</sup>. On peut rejoindre cette analyse à condition de ne pas sous-estimer la fragilité des dites racines ni les limites du support qu'elles offrent au nouvel Etat <sup>25</sup>. On verra dans le chapitre premier qu'une part au moins de l'élite belge

---

19. Cl. BRUNEEL, *op. cit.*, p. 189.

20. G.H. DUMONT, *La Belgique, hier et aujourd'hui*, Paris, P.U.F., 1991, p. 49.

21. Comme l'écrit G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 52, "aucun chef d'Etat ne se trouvant au-dessus des partis, les rivalités dégénérent promptement en lutte ouverte. La majorité 'statiste' de Van der Noot écarta sans ménagement la minorité progressiste de Vonck".

22. J. STENGERS, *La Belgique de 1830, une "nationalité de convention"*, *op. cit.*, p. 15.

23. Cfr J. STENGERS, *La Belgique un accident...*, *op. cit.*, p. 29-30.

24. *Ibid.*, p. 30.

25. Ni les facteurs politiques et économiques sur le plan international qui ont joué un rôle considérable dans le succès de la révolution belge, comme on le sait.

était en l'occurrence très consciente de cette fragilité <sup>26</sup>. C'est, en définitive, plus d'une nation en filigrane que d'une nation enracinée qu'il faudrait parler.

57. En France, un Etat fortement institutionnalisé s'est appliqué à créer une nation homogène ; en Grande-Bretagne, une nation s'est constituée, sans doute grâce à l'Etat, mais, sans avoir eu besoin d'un Etat fort <sup>27</sup> ; en Belgique, la faiblesse de l'Etat ne cessera pas d'aller de pair avec la fragilité de la nation. Cette double faiblesse trouve incontestablement une part de son origine dans les données que l'on vient de rappeler. Si les historiens considèrent que les Pays-Bas méridionaux ont toujours formé un Etat distinct dans "la réalité de fait" <sup>28</sup>, on ne saurait soutenir que cette expérience est à l'origine d'une tradition étatique solide sur laquelle l'Etat de 1830 pourra prendre appui. Devant toujours composer avec les puissantes structures locales et régionales qui les ont précédés, incarnés par des souverains "naturels", mais non-résidents, dotés d'organes de gouvernement propres, mais dirigés en dernière instance de l'extérieur, les dits Pays-Bas n'ont pas pu éduquer les Belges au sens de l'Etat <sup>29</sup>. Rien n'est plus éloigné de leur mémoire historique que l'idéologie française de l'Etat fort, à la fois incarnation de l'unité nationale et instrument de l'intérêt général "neutre, puissant, fonctionnel et distant de la société civile" <sup>30</sup>.

Situer l'Etat belge dès 1830 "résolument du côté des Etats faibles" <sup>31</sup>, c'est annoncer une série de traits fondamentaux dont on verra tout au long de cette étude qu'il ne se départira pas jusqu'aujourd'hui. Comme l'écrit André Molitor, si l'Etat belge va bien sûr se présenter muni "du pouvoir théorique de dire le dernier mot", en pratique "les corps intermédiaires publics et privés" lui disputeront "vigoureusement compétences et attributions" ; la décision politique sera "bien plus concertée qu'imposée de haut" ; le pouvoir qui l'animera agira "moins en exerçant une volonté propre qu'en catalysant les éléments d'un débat social permanent et ininterrompu" ; et l'attachement du citoyen

---

26. On connaît la phrase célèbre adressée par Léopold Ier en 1859 à un de ses confidents : "La Belgique n'a pas de nationalité et vu le caractère de ses habitants ne pourra jamais en avoir" (cité par J. STENGERS, *La Belgique de 1830...*, *op. cit.*, p. 9).

27. Cfr B. BADIE et P. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 196-203.

28. Cfr J. STENGERS, *La Belgique un accident...*, *op. cit.*, p. 26.

29. Cfr en ce sens A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 276.

30. B. BADIE et P. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 186.

31. A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 276.

tendra "à se porter plus vers des institutions proches de lui et à la gestion desquelles il participe plus directement" <sup>32</sup>.

**58.** L'élaboration de la Constitution du 7 février 1831 confirme déjà cette analyse. C'est le dernier point que l'on doit encore présenter dans cette introduction. Ladite Constitution doit, en effet, se comprendre essentiellement comme le fruit d'un compromis ambigu entre catholiques et libéraux autour du thème des libertés. Leur entente est moins fondée sur une conception commune de la liberté, que sur une convergence d'intérêts distincts.

Les catholiques ont appris sous les régimes précédents —autrichien, français et hollandais— à se méfier du pouvoir politique. Ainsi Guillaume d'Orange avait prétendu contrôler la formation du clergé en créant un Collège philosophique, reprenant —sans cependant la pousser aussi loin— la tradition du despotisme éclairé de Joseph II. L'épiscopat belge revendique donc et obtient la liberté d'enseignement <sup>33</sup>, la liberté des cultes <sup>34</sup>, la liberté de réunion <sup>35</sup> et la liberté d'association <sup>36</sup>, comme autant de moyens de soustraire l'Eglise à l'ingérence des pouvoirs publics et de travailler sans entrave à la reconstruction des institutions ecclésiastiques et au maintien d'une société catholique.

Les libéraux adhèrent, eux, à la philosophie même du libéralisme politique et économique. Les droits fondamentaux —tout particulièrement les libertés d'opinion et de la presse— et le parlementarisme sont, à leurs yeux, les garanties d'une société fondée sur la discussion et la concertation entre des citoyens libres et égaux en droit. Il va de soi, pour eux, que l'exercice de cette citoyenneté suppose une aisance matérielle et culturelle à l'image de la bourgeoisie dont ils sont issus. Dans les limites de ce présupposé, ils croient aux vertus de la délibération entre tous les courants d'opinion et à la convergence des intérêts sociaux. Quant aux libertés économiques —liberté d'entreprise et de concurrence—, ils y voient la meilleure garantie de la promotion de leurs intérêts matériels, et ils sont convaincus que celle-ci profitera à la société dans son ensemble <sup>37</sup>.

---

32. *Ibid.*, p. 275-276.

33. Cfr art. 17 de la Constitution.

34. Cfr art. 14 à 16 de la Constitution.

35. Cfr art. 19 de la Constitution.

36. Cfr art. 20 de la Constitution.

37. Cfr not. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 119-121 ; J. REMY, L. VOYÉ et A. TISON, *L'Eglise catholique de Belgique et la transaction avec la modernité*, in *La Belgique et ses dieux*, sous la dir. de L. VOYÉ e.a., Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985, p. 13-14 ; E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 7-14.



On voit donc ce qui fait à la fois la force et les limites de l'unionisme. Sa force va se manifester dans la rédaction d'une des Constitutions les plus avancées de l'époque du point de vue des libertés. On y trouvera non seulement les libertés classiques reconnues par les Constitutions européennes et américaines antérieures, mais aussi des libertés nouvelles : celles de l'enseignement, d'association et de l'emploi des langues <sup>38</sup>.

On y trouvera aussi une monarchie constitutionnelle originale caractérisée par un ensemble de dispositions restrictives pour les pouvoirs royaux <sup>39</sup>.

Les limites de ce consensus fécond autour d'une idée de droit très libérale ne doivent cependant pas être perdues de vue. Elles se manifestent bien dans le régime juridique de la liberté des cultes. L'Eglise reçoit les avantages de la séparation entre l'Etat et elle, c'est-à-dire la garantie de pouvoir poursuivre ses activités religieuses, enseignantes et caritatives pratiquement sans contrôle étatique, tout en n'en subissant aucun inconvénient, puisque l'Etat prend en charge le traitement des ministres du culte selon l'article 117. Elle voit dans ce statut la preuve que le constituant n'a pas voulu mettre en place une société laïcisée, mais bien une société où la religion catholique reste une référence morale privilégiée, les autorités civiles pouvant assister l'Eglise pour assurer la perdurance de cette situation <sup>40</sup>.

Il est vrai que la majorité catholique a obtenu ce statut avec l'appui "des libéraux modérés qui ne s'opposaient pas par principe à une société qui serait fondée sur la morale catholique, garante de l'ordre et préservatrice du système" <sup>41</sup>. Mais quand le monde libéral va évoluer de plus en plus résolument vers l'idéal d'une société tout à fait laïcisée, il va puiser dans les libertés garanties par la Constitution —et particulièrement dans les libertés d'expression et de culte— la preuve que la Constitution a bel et bien rompu avec "la conception constantinienne qui suppose une unité parfaite entre la doctrine catholique d'une part, le droit, la morale et l'autorité publique, d'autre part" <sup>42</sup>.

38. Cfr art. 17, 20 et 23 de la Constitution. Voy. J. GILISSEN, *La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence*, in *Res Publica*, 1968, p. 122-125.

39. Cfr art. 25, 26, 63, 64 et 78 de la Constitution. Voy. J. GILISSEN, *op. cit.*, p. 115, 117, 126, 127, 129, 132, 134.

40. Cfr R. AUBERT, *L'Eglise et l'Etat en Belgique au XIX<sup>ème</sup> siècle*, in *Res publica*, 1968, p. 9-31; surtout p. 13-16, 18, 21, 24 et 26-31 ; H. DETHIER, *Libre pensée, franc-maçonnerie et mouvements laïques*, in *La Belgique et ses dieux*, *op. cit.*, p. 32 ; E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 13.

41. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 13.

42. *Ibid.*, p. 14.

L'ambiguïté du compromis constitutionnel de 1830-1831 sur le thème de la neutralité de l'Etat ne manquera pas d'alimenter les conflits idéologiques et philosophiques qui vont retenir l'attention dans le second chapitre.

## Chapitre I : L'échec d'une "non-politique" culturelle de rassemblement

### Section I : Un objectif ambitieux et des moyens limités

#### § 1. *Un objectif de rassemblement ambitieux*

59. Dès les premières années du Royaume, la "classe dominante" qui a "fait" la révolution de 1830 a cherché, de manière volontariste, à développer une conscience nationale en faisant surgir une littérature nationale comparable à celle qui naît dans les autres pays européens du début du XIX<sup>ème</sup> <sup>1</sup>. Ce n'est pas un Léopold II qui abandonnera cette préoccupation, lui qui disait : "Un peuple jaloux de son existence indépendante doit tenir à posséder sa pensée et à la revêtir d'une forme qui lui soit propre : en un mot, la gloire littéraire est le couronnement de tout édifice national" <sup>2</sup>. Les pouvoirs publics du XIX<sup>e</sup> perçoivent donc clairement l'intérêt d'une action culturelle délibérée dans le but de rassembler, de mettre "en valeur les moeurs et l'identité belge" <sup>3</sup>.

A première vue, on pourrait croire que cet objectif ambitieux a été atteint. Depuis la *Légende l'Ulenspiegel* de Charles De Coster, publié en 1867, jusqu'à la consécration des poèmes de Max Elskamp par le *Mercure de France* qui édite *La louange de la vie* en 1898, en passant par les oeuvres des plus grands, Lemonnier, Verhaeren et Maeterlinck, la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle voit naître une littérature que beaucoup ont pu qualifier de nationale <sup>4</sup>. Il est indéniable, en effet, que même si elle réduit l'identité belge à la rencontre entre la langue française et la Flandre, à ce moment-là, nombreux sont les habitants cultivés des neuf provinces qui peuvent se retrouver dans ces textes <sup>5</sup>. Mais cette efflorescence des

---

1. M. QUAGHEBEUR, *Littérature et fonctionnement idéologique en Belgique francophone*, in *La Belgique malgré tout*, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1980, p. 503, et IDEM, *Balises pour l'histoire de nos Lettres*, in *Alphabet des Lettres belges de langue française*, Bruxelles, Association pour la promotion des Lettres belges de langue française, 1982, p. 21-22.

2. Cité par G.H. DUMONT, *Léopold II*, Paris, Fayard, 1990, p. 404.

3. M. QUAGHEBEUR, *Littérature et fonctionnement idéologique ...*, *op. cit.*, *eod. loc.*

4. Cfr à ce sujet les réflexions nuancées de M. QUAGHEBEUR dans ses deux études citées sous la note 1, aux p. 501-525 de la première et aux p. 22-50 de la seconde. Sur la vie de Camille Lemonnier, voy. son intéressante autobiographie récemment rééditée : C. LEMONNIER, *Une vie d'écrivain*, Bruxelles, Académie royale de langue et de littérature françaises, 1994.

5. En ce sens, *ibid.*, deuxième étude, p. 34.

activités artistiques <sup>6</sup> et d'un sentiment oscillant entre le patriotisme fervent de Verhaeren et Maeterlinck <sup>7</sup> et ce qu'on pourrait déjà nommer la "belgitude" d'Elskamp <sup>8</sup>, appelle immédiatement une observation complémentaire sous peine de faire illusion : elle ne peut pas être présentée comme le fruit d'une action politique aussi modeste que souvent peu avisée.

## § 2. *Des moyens limités*

**60.** Il faut le souligner : il n'y a pas de lien de cause à effet entre la vitalité culturelle des années 1880 et ce qui tient lieu de politique culturelle pendant ce siècle. L'idéologie libérale, on le sait, borne, pour l'essentiel, les interventions de l'Etat dans la vie culturelle à la mise sur pied de quelques grandes institutions scientifiques et artistiques, à la conservation des monuments les plus remarquables du pays, et à l'octroi d'encouragements aux artistes, via les techniques de l'attribution de prix et de l'achat d'oeuvres pour les musées <sup>9</sup>.

En ce qui concerne les grandes institutions scientifiques et artistiques, il faut citer tout d'abord l'*Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique*, fondée par Lettres patentes de l'impératrice Marie-Thérèse en 1772, ressuscitée à l'époque hollandaise, et réorganisée après l'indépendance par l'arrêté royal du 1er décembre 1845 <sup>10</sup>. Sa contribution à une politique culturelle de valorisation de l'identité nationale n'est pas négligeable. Elle a été, par exemple, "la première à publier les sources de

6. Dans tous les domaines, pas seulement dans celui des lettres. Faut-il citer le groupe des XX (Ensor, Van Rysselberghe, Khnopff, Rops ...), le groupe de Laethem-Saint-Martin (de Saedeleer, Gustave Van de Woestijne, De Smet ...), etc. ? Cfr G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 420-424.

7. Citons du premier ces quelques vers : "Mon pays tout entier vit et pense en mon corps ; Il absorbe ma force en sa force profonde. Pour que je sente mieux à travers lui le monde et célèbre la terre avec un chant plus fort ..." (cité par *ibid.*, p. 411).

Et relevons, à propos du second, qu'il refuse l'honneur d'une entrée dans l'Académie française, que conditionnait un renoncement à sa nationalité. Il n'en reçoit pas moins le prix Nobel de littérature en 1911. (Cfr M. QUAGHEBEUR, *Balises* ..., *op. cit.*, p. 41-42.

8. "Quelle bonne chose ce serait d'être dans un pays à soi, fût-ce la Belgique, si ça existait" (cité par M. QUAGHEBEUR, *Balises* ..., *op. cit.*, p. 32, note 27). *Adde* dans cette même étude p. 44-45 à propos de ce sentiment précurseur éprouvé par Max Elskamp d'une sorte d'étrangeté dans sa propre langue.

9. Sur le fait que ce sont pratiquement les seules techniques utilisées à l'époque, cfr G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 404 et 422. Soulignons au passage que l'on ne saurait, formellement du moins, confondre les prix attribués aux artistes avec des subventions. Les premiers sont des récompenses supposant la réalisation préalable d'une oeuvre, tandis que les secondes sont destinées à financer un programme d'intérêt public à accomplir a posteriori : cfr J. SALMON, *Les subventions*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 27.

10. A.R. 1er décembre 1845 portant réorganisation et décrétant les statuts organiques de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, *Mon. b.*, 3 décembre 1845.

l'histoire de Belgique" <sup>11</sup>, et c'est elle qui a patronné la création de la *Commission de la biographie nationale* <sup>12</sup>. Elle organise aussi des concours sanctionnés par des prix, pour stimuler notamment la production d'études consacrées à l'histoire du pays <sup>13</sup>.

Parmi les autres institutions scientifiques et artistiques de l'Etat créées au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, on mentionnera seulement, à titre d'exemple, et pour mémoire, les Conservatoires royaux de musique de Liège, Bruxelles, Gand et Anvers institués respectivement en 1826, 1832, 1879 et 1898 ; l'Académie royale des Beaux-arts à Anvers fondée en 1885 par le Gouvernement et l'administration communale ; les Musées royaux des beaux-arts de Belgique mis progressivement en place à partir de 1835 ; le Musée royal d'histoire naturelle fondé en 1846 ; et la Bibliothèque royale instituée en 1837 <sup>14</sup>.

En ce qui concerne la conservation des monuments, enfin, on rappellera qu'un arrêté royal du 7 janvier 1835 institue une "Commission pour la conservation des monuments du pays". Elle est chargée de donner des avis, à la demande du ministre de l'Intérieur, "sur les réparations qu'exigent les monuments du pays remarquables par leur antiquité, par les souvenirs qu'ils rappellent ou par leur importance sous le rapport de l'art" <sup>15</sup>.

**61.** Voilà l'essentiel des moyens qui tiennent lieu d'instruments d'une politique culturelle de l'Etat pendant le XIX<sup>ème</sup> siècle. Au total, ils forment un ensemble relativement modeste, eu égard à l'ampleur de la tâche que se serait assignée un Etat plus conscient de la nécessité de renforcer l'identité culturelle de sa nation. Un exemple parmi d'autres, simple mais révélateur du peu d'empressement dont a témoigné la classe politique belge pour étoffer ces instruments, dans les limites de l'idéologie libérale de l'époque, peut être

11. M.R. THIELEMANS, *Les sociétés scientifiques*, in *Histoire et historiens depuis 1830 en Belgique*, sous la dir. de H. HASQUIN, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1981/1-2, p. 218. L'on songe en particulier aux travaux de la *Commission royale d'histoire* qui est une émanation de l'Académie. Adde la *Commission royale pour la publication des Anciennes Lois et Ordonnances*, créée par A.R. du 18 avril 1846 auprès du ministère de la Justice : cfr *ibid.*, p. 219 et 228, note 7.

12. Cfr A.R. 1<sup>er</sup> décembre 1845 indiquant les travaux dont sera chargée l'Académie, *Mon. b.*, 3 décembre 1845. Aux termes de cet arrêté, l'Académie est chargée de réaliser 1° "Une biographie nationale" ; 2° "une collection des grands écrivains du pays, avec traductions, notices, etc.", et 3° "la publication des anciens monuments de la littérature flamande".

13. Cfr A.R. 1<sup>er</sup> décembre 1845 instituant un prix quinquennal en faveur du meilleur ouvrage sur l'histoire du pays, *Mon. b.*, 3 décembre 1845.

14. Cfr pour les références et pour une liste plus complète d'institutions de ce type, A. BUTTGENBACH, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1942, p. 913-917.

15. A.R. 7 janvier 1835 qui institue une Commission pour la conservation des monuments du pays, *Bull. Offic.*, n°111, in *Rec. lég. gén.*, 1835, p. 10, art. 1.

trouvé dans l'élaboration des statuts de l'Académie thérésienne et dans les locaux qui lui sont impartis. Le rapport au Roi du ministre de l'Intérieur, Sylvain Van de Weyer, précédant l'arrêté royal précité du 1er décembre 1849 décrétant les statuts en question, contient l'aveu du désintérêt manifesté par le Parlement pour la culture. Saisi de plusieurs propositions de loi visant à réorganiser l'Académie, celui-ci a toujours jugé que des travaux plus importants l'empêchaient de les examiner. Et Van de Weyer d'ajouter qu'il en irait probablement ainsi "pendant longtemps encore"... Ce n'est qu'en raison de ce désintérêt qu'il a décidé qu'"il appartenait au gouvernement (...) de s'acquitter de cette tâche" <sup>16</sup>.

Quant au local assigné au "premier corps savant du pays", le Ministre juge indispensable de remplacer l'ancien par un autre qui soit digne du privilège d'abriter ce corps éminent. "Malheureusement, ajoute-t-il, il est impossible au gouvernement de trouver ce local parmi les édifices qui sont à sa disposition, et les circonstances ne permettent pas de songer immédiatement à faire la dépense nécessaire à de nouvelles constructions". Aussi c'est un "local provisoire" qui sera affecté à l'Académie, aux termes d'un autre arrêté du 1er décembre 1845 <sup>17</sup>.

Sans nier le poids des urgences qui se sont succédé pendant les quinze premières années du jeune Royaume, il est permis de voir dans le sort ainsi réservé à ses académiciens un indice du manque d'ambition de sa politique culturelle. Pour le reste, faute d'étude sur le sujet, il est difficile d'apprécier comment les différents instruments de cette politique ont été mis en oeuvre, et quels en ont été les fruits.

**62.** Dans le domaine de la littérature, on notera seulement que les pouvoirs publics ont apparemment manifesté une singulière propension à ne couronner que des oeuvres mineures. Si cela peut se comprendre au début du siècle, relève d'une bévue, classique mais frappante, le fait que des auteurs comme De Coster et Lemonnier se sont vu refuser le prix quinquennal <sup>18</sup>.

Enfin il convient encore de relever que si la littérature belge originale de langue française de la fin du XIXème ne doit pas grand chose à l'activité des pouvoirs publics, elle ne résulte pas non plus, au départ, d'un projet délibéré de la part de ceux qui l'ont créée de produire une littérature nationale. "Celle-ci avait été le projet, nettement anti-

---

16. Cfr référence en note 10.

17. A.R. 1er décembre 1845 assignant un local provisoire destiné à l'Académie, et rapport au Roi, *Mon. b.*, 3 décembre 1845.

18. Cfr M. QUAGHEBEUR, *Balises ...*, *op. cit.*, p. 24 et 26.

français, des générations antérieures", c'est-à-dire sous Léopold Ier <sup>19</sup>. Mais elle avait alors échoué complètement.

Si, au contraire, la génération de la fin du siècle réussit à produire "un espace littéraire propre", ce fut "sans en avoir eu l'explicite volonté idéologique", à partir d'une simple "volonté d'art" soucieuse de n'être à la remorque d'aucune école <sup>20</sup>. Tel était du reste le sens de la devise du groupe fondé par Max Waller *La Jeune Belgique* —où se retrouvaient les Verhaeren, Maeterlinck, Lemonnier et autres Rodenbach— : "Soyons nous" <sup>21</sup>.

En définitive, le rayonnement exceptionnel des arts et des lettres sous Léopold II, résulte plutôt d'un contexte favorable. Celui d'un pays aussi bien en pleine expansion économique que marqué par la recherche tumultueuse, et parfois violente, de la justice sociale. Celui d'une société dynamisée par la convergence des combats du mouvement ouvrier et des engagements des intellectuels et des artistes les plus prestigieux. Celui encore d'un Etat qui a disposé de cinquante ans pour voir le sentiment national s'affermir au point de masquer les forces centrifuges aux yeux de l'observateur inattentif <sup>22</sup>

Avant de souligner combien ces forces centrifuges n'en sont pas moins déjà actives, il convient de clore la présente section en relevant à la suite de la présentation qui vient d'être faite des premiers services publics culturels, les premières manifestations du principe de neutralité qui s'inscrivent dans ce contexte.

### § 3. *Les premiers services publics culturels et le principe de neutralité*

**63.** Un bref examen du statut juridique des grandes institutions scientifiques et artistiques évoquées dans le paragraphe précédent permet de repérer les premières manifestations de l'ancêtre du principe de pluralisme, à savoir le principe de neutralité. La promotion des sciences, des lettres et des beaux-arts constitue un intérêt national.

---

<sup>19</sup>. *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>20</sup>. M. QUAGHEBEUR, *Littérature et fonctionnement idéologique ...*, *op. cit.*, p. 503-504. Adde du même auteur, *Balises ...*, *op. cit.*, p. 25-29, 30, 32, 33.

<sup>21</sup>. Cfr G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 406.

<sup>22</sup>. En ce sens *ibid.*, p. 404-410, M. QUAGHEBEUR, *Balises ...*, *op. cit.*, p. 28-29, 37, 41-42, et R. ANDRIANNE, *Ecriture et politique en Belgique*, in *Dossiers du CACEF*, 1981, n°84, p. 3-16. Faut-il rappeler que c'est l'époque des théoriciens de "l'âme belge" (cfr E. PICARD, *Essai d'une psychologie de la nation belge suivi de l'idée du droit en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1907<sup>2</sup>). Faut-il rappeler aussi que Verhaeren apporte son concours au jeune Parti ouvrier belge via la section d'art de celui-ci, que Maeterlinck finance les campagnes d'Emile Vandervelde, que le salon de l'avocat socialiste Edmond Picard est un lieu de débats aussi bien politiques que littéraires où se retrouvent maints écrivains, dont le futur ministre socialiste Jules Destrée, etc. ?

Aucun intérêt particulier —partisan, régional ou social— ne saurait théoriquement interférer ni dans la composition des organes, ni dans le contenu des décisions que le service de cet intérêt national appelle.

#### A. Neutralité et autonomie administrative

**64.** Les statuts juridiques de l'Académie thérésienne offrent à cet égard un exemple intéressant. Le principe de neutralité y va de pair avec la recherche d'une autonomie à laquelle les services publics culturels ne cesseront pas de tendre. Selon l'analyse autorisée d'André Buttgenbach, l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique est un "service public rattaché à l'administration générale de l'Etat", dont les membres se voient "investis d'une fonction publique d'ordre intellectuel" <sup>23</sup>.

Selon les académiciens eux-mêmes qui se sont exprimés à ce sujet, en 1939, dans un rapport adopté par l'assemblée,

"elle n'a jamais cessé de former un corps indépendant, pourvu de prérogatives propres qu'elle exerce dans les limites de son objet, sans autre intervention de l'autorité administrative que celles qui sont expressément prévues par ses statuts organiques".

A. Buttgenbach a bien montré que cette auto-qualification qui va jusqu'à prétendre que l'Académie n'est pas "une institution administrative, placée sous l'autorité du Gouvernement" <sup>24</sup>, confond la description de la réalité factuelle doublée de l'expression d'un souhait, avec l'examen de la réalité juridique. Cet examen montre qu'il s'agit bel et bien *de lege lata* d'une institution administrative créée et organisée par l'Exécutif qui conserve "à tout moment le pouvoir de modifier, par voie d'autorité, son organisation et son fonctionnement" <sup>25</sup>.

**65.** Cela dit —et c'est ici que nous approchons d'une des facettes du futur principe de pluralisme—, les statuts de 1845 reconnaissent à ses organes de gestion une autonomie bien réelle, "inhérente à l'essence même de l'institution et à la nature de son activité" <sup>26</sup>. Ainsi, en dehors des premières nominations qui sont faites directement par le Roi, les nominations des membres "sont faites par chacune des classes où les places viennent à

---

23. A. BUTTGENBACH, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1942, p. 944-945.

24. Cité par *ibid.*, p. 942. Cet avis est pourtant particulièrement autorisé, puisqu'il est fondé sur un rapport signé par L. Wodon, R. Marcq et H. Rolin.

25. *Ibid.*, p. 949.

26. *Ibid.*, p. 922.



vaquer", sous réserve toutefois de l'approbation royale <sup>27</sup>. Ainsi encore, "chaque classe forme son règlement intérieur", sous la même réserve <sup>28</sup>. En outre, les statuts organiques décrétés par l'arrêté royal du 1er décembre 1845, qui étaient *de facto* conformes aux dispositions projetées par les académiciens eux-mêmes <sup>29</sup>, ne peuvent être modifiés que "du consentement de l'Académie, donné par les trois quarts des membres" <sup>30</sup>. Enfin, l'Académie dispose d'un pouvoir de décision souverain, quand elle attribue des récompenses et des prix.

Dans un avis de 1937, elle commente ce pouvoir dans des termes qui annoncent très clairement le futur article 13 de la loi du 16 juillet 1973 dite du pacte culturel :

"dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde exclusivement sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques. L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs convictions, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi des prix, bourses, prêts et allocations quelconques ...".

L'avis de 1937 exprime cette idée d'égalité entre usagers de tout service public culturel comme suit :

"Lorsque l'Académie appelle des savants ou des artistes à faire partie de sa Compagnie, elle les investit d'une fonction d'ordre public intellectuel. Les encouragements qu'elle accorde, en couronnant les travaux présentés au concours qu'elle organise ou en attribuant les nombreux prix qu'elle est chargée de décerner en vertu des fondations, ne peuvent être distribués en toute justice qu'aux belges les plus remarquables par leur talent et leur savoir, quelle que soit la région à laquelle ils appartiennent ou la langue nationale qui a leur préférence. L'appréciation du mérite des candidats et concurrents exige une comparaison délicate et minutieuse à la fois des auteurs et des travaux. Il doit nécessairement y être procédé sans acception de personne ni de région. Il s'agit, en effet, de rendre la justice, de veiller à un grand intérêt national <sup>31</sup>".

Le principe de pluralisme, avant la lettre, sous-jacent à cette réglementation sur l'Académie thérésienne, prend ainsi le contenu d'un principe de neutralité à respecter lors de l'octroi des encouragements affectés au domaine des sciences, des lettres et des beaux-

---

27. A.R. 1er décembre 1845, portant réorganisation et décrétant les statuts ..., précité, art. 5 et 7.

28. Art. 16 du même arrêté.

29. Cfr en ce sens le rapport au Roi.

30. Et avec l'approbation royale : art. 23.

31. Avis de l'Académie sur le projet de modification de ses statuts esquissé par le Ministre de l'Instruction publique. Assemblée générale extraordinaire du 4 décembre 1937, *Bulletin de la classe des sciences*, 1937, cité par A. BUTTGEBACH, *op. cit.*, p. 920, note 1. Cet avis est fondé sur un rapport présenté par H. Rolin, adopté à l'unanimité.

arts, ce principe de neutralité supposant lui-même le bénéfice d'une certaine autonomie par rapport au Gouvernement dans le chef des organes mis en place pour les prodiguer.

**66.** On ne saurait cependant exagérer la portée de cette autonomie : l'Académie, avant la loi du 2 août 1924 <sup>32</sup> n'a pas de personnalité juridique distincte ; elle ne peut donc pas être considérée comme un établissement public ; et surtout son autonomie n'est qu'une "concession de l'Exécutif" <sup>33</sup>. D'un point de vue juridique formel, celui-ci pourrait recouvrer, par un simple arrêté royal abrogeant l'article 23 des statuts de 1845, le droit de modifier ceux-ci sans le consentement de l'Académie, et restreindre alors sans limite n'importe quel aspect de l'autonomie initialement octroyée. Néanmoins, d'un point de vue politique et moral — point de vue que des juristes aussi éminents que L. Wodon, R. Marcq et H. Rolin ont confondu, de manière on ne peut plus révélatrice, avec le point de vue juridique formel <sup>34</sup>—, l'exercice de cette faculté est inconcevable, tant dans l'esprit des gouvernements qui se sont succédé que dans celui des académiciens.

#### **B. Neutralité et administration consultative**

**67.** Les autres grandes institutions scientifiques et artistiques qui ont été présentées dans le paragraphe précédent sont des services publics centralisés créés par l'Etat et fonctionnant sous l'autorité directe du ministre. Ils ne possèdent aucune autonomie administrative. Certes, leurs directeurs "ont une assez grande liberté d'action, inhérente au caractère scientifique ou artistique de leur activité" <sup>35</sup>. Mais sous l'angle de l'organisation administrative, leur liberté est assez limitée <sup>36</sup>.

Quelques-uns de ces établissements se singularisent cependant en ce qu'ils possèdent un conseil scientifique ou administratif dont les membres peuvent être des experts choisis

32. Loi du 2 août 1924 accordant la personnification civile à l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, à l'Académie royale flamande, à l'Académie royale de langue et de littérature françaises et à l'Académie royale de médecine, *Mon. b.*, 13 décembre 1924. L'autonomie que cette loi reconnaît à l'Académie ne couvre que la gestion de son patrimoine. Dans les autres domaines, elle est restée un service public rattaché à l'administration générale de l'Etat, dont l'autonomie est placée sous la dépendance du bon vouloir de l'Exécutif. Elle a donc un double statut à partir de 1924 : celui d'établissement public décentralisé, s'agissant de la gestion de son patrimoine propre, et celui de service public administratif centralisé, s'agissant du reste. Cfr à ce sujet A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 920-923 et 949-958.

33. *Ibid.*, p. 949.

34. Cfr *supra*, note 24.

35. *Ibid.*, p. 919.

36. Abstraction faite de l'autonomie que procureront les lois de 1920, 1924, 1927 et 1930, en érigeant le patrimoine propre de ces institutions en établissement public. Celles-ci auront alors un statut juridique double, comme l'Académie thérésienne : Cfr *supra*, note 32 et A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 924-941.

en dehors des fonctionnaires qui en forment le personnel. Mais ils n'ont d'ordinaire que des attributions de guidance et de contrôle, de caractère consultatif <sup>37</sup>.

Ainsi un arrêté royal du 7 janvier 1835 prescrit la création d'un musée national à Bruxelles "exclusivement consacré aux productions les plus remarquables des peintres, sculpteurs, graveurs et architectes belges" <sup>38</sup>. Et un arrêté du 26 novembre 1845 institue une commission "à l'effet de prendre connaissance de tous les objets d'art actuellement appartenant à l'Etat et de proposer ceux qu'il convient d'admettre définitivement au musée" en question <sup>39</sup>. Elle est composée des "peintres et sculpteurs belges les plus célèbres du moment, tels Navez, Gallait, Wappers, Geefs et Simonis" <sup>40</sup>.

Dans toutes ces institutions culturelles, l'autonomie est donc bien moindre que dans le cas précédemment examiné de l'Académie thérésienne. Mais on y trouve souvent un même souci spécifique d'assurer la neutralité des décisions culturelles publiques dans le domaine des beaux-arts. Ce souci est ici rencontré par un recours à la technique de l'administration consultative qui vient tempérer l'autorité directe du ministre.

C'est la même technique que l'on observe enfin dans les premières réglementations consacrées à la conservation des monuments. Sont ainsi nommés pour la première fois membres de la Commission consultative créée à cette fin par l'arrêté royal précité du 7 janvier 1835, cinq architectes, un ingénieur, un "peintre d'histoire" (Navez, une fois encore), un sénateur et un notable <sup>41</sup>.

**68.** Au terme de cette première section, une triple observation s'impose. La modeste politique culturelle du XIX<sup>ème</sup>, tout comme le principe à peine formulé de la neutralité qui la régit, repose sur trois présupposés : premièrement, que la culture est un facteur naturel de rassemblement national qui mérite d'être encouragé, mais à peu de frais ; deuxièmement, que cette culture nationale s'identifie pour l'essentiel aux lettres et aux beaux-arts ; et troisièmement, qu'elle doit d'évidence recevoir de la langue française son

---

37. Cfr *ibid.*, p. 920.

38. A.R. 7 janvier 1835 qui prescrit la création d'un musée national à Bruxelles, *Bull. offic.*, n. 111, in *Rec. lég. gén.*, 1835, p. 10, art. 1.

39. A.R. relatif au musée national, *Mon. b.*, 30 novembre 1845, art. 3.

40. G. DONNAY, *Musées et collections publiques. Leur genèse*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans*, sous la dir. de A. D'HAENENS, s.l., Créadif, 1980, p. 120. Cfr la liste complète des membres dans l'art. 4 de l'arrêté précité.

41. Art. 2 de l'arrête précité sous la note 15. Sur les premières applications de cet arrêté (qui sera complété par l'A.R. du 29 mai 1912 portant création d'une section des sites ajoutée à la Commission royale des monuments, *Mon. b.*, 2 juin 1912), cfr C. PIRLOT, *La protection et la promotion du patrimoine architectural*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans*, op. cit., p. 111.

mode d'expression privilégié. L'adhésion des gouvernants au premier présumé a été démontrée. On peut donc confirmer, en le nuanciant légèrement, le propos déjà cité de François Perin : la bourgeoisie belge francophone du XIX<sup>ème</sup> se préoccupe plus de commerce que de culture. Le second présumé sera remis en cause par le mouvement ouvrier. On montrera cela dès le second chapitre. Le troisième présumé, lui, va se heurter au mouvement flamand. C'est ce qu'on va rappeler maintenant dans la section qui suit.

## Section 2 : Des forces centrifuges déjà actives

69. Comment la volonté de forger une identité nationale positive pouvait-elle réussir dès lors que le rassemblement dans une culture commune était recherché autour d'une langue française utilisée par la bourgeoisie de Flandre "comme instrument de ségrégation" <sup>42</sup> au détriment de la langue néerlandaise ? L'objection est connue. Avant de la développer brièvement, on remarquera que la contestation n'est pas seulement flamande.

### § 1. Du côté wallon

70. Dès 1886, Albert Mockel entend s'opposer aux adeptes de l'art belge en créant à Liège une nouvelle revue littéraire dont le nom diffusera un vocable encore peu connu sous la forme substantive : *La Wallonie*.

A ses débuts, ladite revue se donne pour objectif de réagir à la prépondérance d'"un certain esprit bruxellois et flamand" <sup>43</sup>, et de "chercher à donner un art propre aux provinces francophones" <sup>44</sup> que le nom lancé en 1844 par l'écrivain namurois Charles Grandgagnage <sup>45</sup>, la Wallonie précisément, tente d'assembler en un seul tenant. Cette ambition première, quels qu'en seront les avatars ultérieurs <sup>46</sup>, trouvera son prolongement au Congrès wallon de 1906 au cours duquel le professeur liégeois Maurice Wilmotte affirmera : "Il n'existe pas l'ombre d'une littérature belge" et, visant Emile

---

42. Selon l'expression de S. LILAR citée par G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 412. Dans le même sens, voy. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, (trad. fr.), Bruxelles, Labor, 1987, p. 67-68.

43. J. VRANCKEN, *Albert Mockel, militant wallon*, cité par G.H. DUMONT, *op. cit.*, p. 408.

44. M. QUAGHEBEUR, *Balises ...*, *op. cit.*, p. 31.

45. Cfr F. PERIN, *op. cit.*, p. 103.

46. Par la suite, la revue de Mockel devint celle du symbolisme et publia surtout les grands Flamands de langue française. Mais en 1897, Albert Mockel poursuit le dessin de 1886 en préconisant, dans un article du *Mercure de France* une solution fédéraliste au "problème des races et des langues en Belgique" : cfr G.H. DUMONT, *L'identité wallonne et se prise de conscience*, in *Etudes et expansion*, 1980, n°283, p. 31.

Verhaeren et Georges Eekhoud : "Que ces messieurs écrivent leurs romans et leurs vers en flamand !" <sup>47</sup>.

## § 2. *Du côté flamand*

**71.** Pour leur part, " les vrais Flamands ne se reconnaissent guère " <sup>48</sup> dans les oeuvres de ces Flamands de langue française qui —on le sait— séduisirent particulièrement la France de Mallarmé. Ils furent bien plus sensibles aux romans de Henri Conscience, Karel Van de Woestijne ou August Vermeylen, et aux poèmes de Guido Gezelle ou de Prosper Van Langendonck <sup>49</sup>. Aussi ne purent-ils admettre le moyen spontanément retenu par la classe dirigeante pour "renforcer le sentiment national belge" <sup>50</sup>, à savoir une "francisation totale du nouvel état" <sup>51</sup>. Non pas qu'ils refusaient le but poursuivi. Au contraire. Il faut bien savoir, en effet, que les écrivains et les philologues qui ont, dès les premières années d'après l'indépendance belge, fondé le mouvement flamand <sup>52</sup>, se sont inscrits dans le courant que Louis Vos appelle le " nationalisme culturel belge " <sup>53</sup>. Ils entendaient bien participer à l'entreprise idéologique visant à façonner une littérature et une culture nationale belge. Mais ils refusaient le moyen utilisé qui impliquait la dégradation de l'héritage culturel flamand, notamment linguistique, au niveau d'une culture de second rang <sup>54</sup>.

47. Cité par G.H. DUMONT, *Léopold II, op. cit.*, p. 417-418. Notons que le premier congrès wallon s'était tenu en 1890.

48. *Ibid.*, p. 409.

49. *Ibid.*, p. 412-414.

50. E. GUBIN, *Bruxelles au XIX<sup>ème</sup> siècle : berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, cité par X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 127. La longue citation que M. Mabilille emprunte à Mme Gubin montre bien qu'il faut voir cette francisation moins comme "une manoeuvre d'éviction du flamand ou de l'allemand" que comme la traduction d'un "fait culturel et social", à savoir la prédominance du français, "moyen d'expression privilégié des classes aisées en Europe".

51. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 49.

52. Faut-il citer Henri Conscience qui magnifie la victoire des communiers flamands lors de la bataille des Eperons d'or, dans son roman de 1838, *De Leeuw van Vlaanderen* ; le poète, auteur dramatique, historien et philologue Jean-François Willems (1793-1846), le chanoine Jean-Baptiste David, professeur à l'Université catholique de Louvain (1801-1866) ... ? Cfr not. *ibid.*, p. 48-51.

53. L. VOS, *Nation belge et mouvement flamand*, (trad. fr.), in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT et al., Bruxelles, Public. des FUSL, 1989, p. 208.

54. Cfr. *ibid.*, p. 208-211.

Ils ne pouvaient donc se contenter des subventions et des prix qu'il arrivait aux gouvernements de distribuer pour encourager la vie culturelle flamande <sup>55</sup>. Ils voulaient que le néerlandais fût reconnu comme "une composante essentielle de l'identité nationale belge" <sup>56</sup>. Ils voulaient aussi, par conséquent, qu'il bénéficiât d'une reconnaissance officielle, notamment dans les écoles de l'Etat, l'administration et la justice, au même titre que le français, dans les provinces flamandes <sup>57</sup>. Ils articulaient donc, dès le début, une action culturelle et une action politique. Cette double préoccupation se symbolisait bien dans leur revendication qu'une Académie de langue et de littérature flamandes soit créée, ou qu'au moins une section flamande de l'Académie thérésienne soit instituée pour encourager le développement des lettres néerlandaises <sup>58</sup>. Le travail littéraire des écrivains flamands est, en effet, intimement associé à la production d'une culture, à la lutte pour la reconnaissance de l'identité linguistique et culturelle d'un peuple <sup>59</sup>.

**72.** L'échec de ces premières revendications est à l'origine du flamingantisme ultérieur dont on sait qu'il sera beaucoup plus exigeant <sup>60</sup>. D'un combat contre la francisation de la culture et de la vie intellectuelle, on passera progressivement à un combat pour l'émancipation sociale et économique de la Flandre. La création des deux premières grandes fondations culturelles flamandes — le *Willemsfonds* en 1851 et le *Davidfonds* en 1875, en l'honneur de deux des pères du mouvement flamand que nous avons cités <sup>61</sup> — s'inscrit dans le contexte de cet affermissement progressif du mouvement. Elles ont en commun le double objectif d'"encourager l'étude et la pratique de la langue néerlandaise" et de stimuler "tous les facteurs favorables au développement intellectuel et moral de l'ethnie flamande" <sup>62</sup>.

---

55. Cfr Th. LUYKX, *Politieke Geschiedenis van België*, Bruxelles/Amsterdam, Elsevier, 1964, p. 121.

56. L. VOS, *op. cit.*, p. 209.

57. Tel était l'objet du fameux pétitionnement de 1840, dont les initiateurs étaient notamment J.F. Willems et J.B. David. Cfr e.a. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 128-129 et Th. LUYKX, *op. cit.*, p. 121-122.

58. Cfr Th. LUYKX, *op. cit.*, p. 122.

59. Cfr H. VANHOEBROECK, *La littérature flamande*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans*, sous la dir. de A. D'HAENENS, s.l., Créadif, 1980, p. 141-152.

60. En ce sens E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 51.

61. J.Fr. WILLEMS et J.B. DAVID : cfr *supra*, note 52.

62. Extrait pratiquement identique des statuts du *Willemsfonds* de 1851 et du *Davidfonds* de 1875, cité par X, *Les fondations culturelles flamandes*, C.H. du CRISP, 25 novembre 1966, n° 342, p. 3 et 15.

**73.** Parmi les premiers succès relatifs du mouvement flamand, outre les lois linguistiques de 1873, 1878 et 1883 <sup>63</sup>, il faut mentionner la création par un arrêté royal du 8 juillet 1886 de l'Académie royale flamande de langue et de littérature, réclamée dans le pétitionnement de 1840 <sup>64</sup>. Le double commentaire consacré par l'historien flamand Théo Luyckx à cet événement est très évocateur pour notre propos. D'une part, il relève que les nominations des premiers membres de l'Académie ont semé la discorde entre les Flamands catholiques et anti-cléricaux. D'autre part, il précise que cela n'a pas empêché ce nouvel organisme "de rendre à nouveaux frais de grands services à la communauté culturelle flamande" <sup>65</sup>.

L'on voit ainsi dès ce moment se croiser la problématique de l'autonomie culturelle et celle du pluralisme idéologique. Car on est bien devant une première forme d'autonomie culturelle : les statuts de l'Académie flamande sont calqués sur ceux de la Thérésienne, dont on a montré le degré non négligeable d'autonomie. Si donc les premières nominations sont faites par le Roi, les nominations ultérieures sont faites par les membres titulaires, sous la seule réserve d'une approbation royale <sup>66</sup>. Et l'on constate que le clivage idéologique et philosophique apparaît tout de suite comme une menace pour cette autonomie. Les Flamands ne peuvent espérer conquérir celle-ci sans limiter les effets de celui-là.

**74.** Jusqu'aux environs de 1890, cette "ethnie flamande" est encore perçue par les Flamands eux-mêmes comme une ethnie "flamando-belge" <sup>67</sup>. Les statuts du *Willemsfonds* et du *Dauidsfonds* font du reste figurer "la promotion et le renforcement de l'esprit national" belge parmi leurs objectifs <sup>68</sup>. Mais dans la dernière décennie du siècle,

---

63. Cfr E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 91-96 et X. MABILLE, *op. cit.*, p. 142-144 et 156-160. Entre 1850 et 1884, le mouvement flamand qui était auparavant pratiquement dépourvu d'influence sur le plan politique entre dans une phase de développement politique : non seulement il s'organise, mais il commence à acquérir un certain poids électoral, phénomène qu'il faut relier à ses premières victoires sur le plan législatif, en 1873, en 1878 et en 1883. Cfr P. MAROY, *L'évolution de la législation linguistique belge*, in *Rev. dr. publ.*, 1966, p. 456-459. Ces victoires ouvrent la longue voie des "concessions", du point de vue francophone, que Rogier avait encore pu barrer en 1859 dans sa riposte intransigeante au fameux rapport de la "Commission des griefs flamands". (Pour Rogier, la reconnaissance officielle de deux langues dans un seul et même pays mettait l'avenir de l'Etat en danger : cfr Th. LUYCKX, *op. cit.*, p. 123).

64. *Mon. b.*, 10 juillet 1886. Adde A.R. du même jour nommant les membres de l'Académie, *eod. loc.*

65. Th. LUYCKX, *op. cit.*, p. 206.

66. Cfr art. 5 du premier A.R. précité du 8 juillet 1886.

67. L. VOS, *op. cit.*, p. 211.

68. Voy. note 62.

comme le note M. Vos, "l'identité flamande s'affirma pour la première fois comme tout à fait autonome par rapport à l'identité belge, ce qui s'exprima, par exemple, dans la création de toutes sortes de nouvelles institutions, qui reçurent le qualificatif de 'flamand', ou bien dans l'adoption de symboles nationaux tels que l'hymne et le drapeau du Lion de Flandre" <sup>69</sup>.

C'est aussi au cours de cette dernière décennie que l'on voit apparaître "une vraie littérature flamande", avec la fondation, en 1893, de la revue *Van Nu en Straks* <sup>70</sup>. Et c'est à son fondateur, August Vermeylen que le mouvement flamand doit l'articulation du combat pour la reconnaissance de l'identité linguistique et culturelle du peuple flamand, avec le nouveau combat pour l'émancipation sociale et économique de la Flandre <sup>71</sup>.

Toutefois, il faut souligner que, "jusqu'à la Première Guerre mondiale, les flamingants gardèrent l'habitude d'arborer les trois couleurs de la Belgique lors des fêtes flamandes. Il ressort de ce type de comportement que l'ethnie flamande, à ce moment, ne s'était pas encore développée au point d'être une nationalité accomplie ..." <sup>72</sup>. Il n'en reste pas moins que c'est dans cette "ethnité culturelle particulière" que germa tout un "nationalisme culturel" qui percera après la guerre de 1914 et est à l'origine de la nouvelle revendication d'autonomie culturelle qui s'exprimera à ce moment <sup>73</sup>.

## Conclusion du chapitre I

**75.** Notre première série de réflexions concernant l'action culturelle de l'Etat au XIXème, sous l'angle de sa fonction de rassemblement, peut donc se résumer comme suit. Un objectif ambitieux : créer une culture nationale en vue de forger une identité positive dans un Etat qui "vit le jour au terme d'une secousse trop brève et trop facile pour

69. L. VOS, *op. cit.*, p. 212.

70. H. VANHOEBROECK, *op. cit.*, p. 142.

71. Cfr *ibid.* C'est aussi August Vermeylen qui veut intégrer la culture flamande à la culture européenne. Ont fait partie de la rédaction de la revue *Van Nu en Straks* : Cyriel Buysse, Stijn Streuvels, Karel Van de Woestijne et Herman Teirlinck, soit "les écrivains les plus importants d'alors" (*ibid.*).

72. L. VOS, *op. cit.*, p. 212-213.

73. *Ibid.*, p. 213-215. Sur les autres caractéristiques du mouvement flamand entre 1890 et 1914, voy. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 198-199 et surtout E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 135-141. Soulignons seulement ici qu'il bénéficie du concours d'autres intellectuels de renom, comme Lodewijk De Raet, qui montreront les liens unissant la "question linguistique" et la situation économique et sociale de la Flandre ; qu'il accroît sa puissance grâce à la réactivation des groupes de pression existants, à la création de nouveaux groupes de ce type et à une progression à l'intérieur des partis ; enfin, que cette pugnacité accrue se traduit dans plusieurs victoires législatives, vite jugées insuffisantes cependant dès lors qu'il prend, pour la première fois, l'option radicale d'une Flandre unilingue.



insuffler à ses habitants une mémoire et une éthique communes" <sup>74</sup> ; des moyens médiocres : ils consistent, en définitive, moins dans une véritable politique culturelle qui ne peut exister en cette époque de libéralisme, que dans une législation linguistique soucieuse de privilégier le français, mais n'osant pas aller jusqu'au bout de cette logique et bientôt, de ce fait, engagée dans la longue voie des concessions ; et une intuition fausse : croire que l'identité culturelle de la Belgique pourrait coïncider avec l'espace de rencontre de la seule Flandre et d'une langue que ne parlaient même pas les masses populaires de celle-ci. Ces moyens médiocres et cette intuition fausse ont produit le résultat inverse à celui qui était recherché : ils ont exacerbé les forces centrifuges, encore timidement du côté wallon mais de manière déjà décisive du côté flamand, où l'on voit les premières grandes associations culturelles se substituer à l'Etat dans sa fonction de rassemblement.

De cet échec, que masquent brillamment d'incontestables réussites parmi les lettres flamandes dès la première moitié du siècle, et parmi les lettres de langue française au cours de la seconde, peu s'avisèrent dans les milieux dirigeants, avant la lettre au Roi que Jules Destrée écrira en 1912. Quoi d'étonnant dans un pays "où le pragmatisme des affaires et le sens du confort servent de réponse pratique à la béance de la non-identité" <sup>75</sup> ?

Quant au principe de pluralisme dont certaines manifestations apparaissent à travers le statut juridique des premiers services publics culturels, il se réduit à une exigence de neutralité et à un souci d'autonomie qui n'a pas encore trouvé sa formalisation.

---

74. M. QUAGHEBEUR, *Littérature et fonctionnement idéologique ...*, op. cit., p. 517.

75. *Ibid.*, eod. loc. On trouve le texte de la très belle lettre au Roi de Jules Destrée notamment dans M.-P. HERREMANS, *La Wallonie, ses griefs, ses aspirations*, Bruxelles, Marie-Julienne, 1951, p. 281-309.

## Chapitre II : Les "piliers", substituts d'une "non-politique" culturelle de démocratisation

### Introduction : L'absence d'une politique culturelle de démocratisation

76. Après la fonction de rassemblement, la seconde fonction classique d'une politique culturelle réside dans la "démocratisation culturelle" : fondée sur l'idéal d'une égalité réelle des conditions, elle vise à transmettre les bienfaits de la culture traditionnelle à l'ensemble de la population. On sait qu'une telle politique se situe dans le prolongement d'une politique sociale : comment l'Etat pourrait-il se préoccuper des inégalités culturelles si les inégalités socio-économiques lui paraissent conformes à la nature des choses ? Or tel est le cas jusqu'au tournant du siècle. Dès les premières années du Royaume, les "structures d'autorité" sont "dominées par des forces antidémocratiques et conservatrices dans le domaine social" <sup>1</sup>. Et pendant toute la période qui voit le libéralisme triompher, l'intervention de l'Etat dans ce secteur est dogmatiquement rejetée <sup>2</sup>. Il faudra attendre les grèves violentes des années 1886-1887 pour que l'Etat bourgeois du XIX<sup>ème</sup> siècle commence à se soucier de la "protection des plus faibles et des laissés-pour-compte du processus de production" <sup>3</sup>, en adoptant les premières lois sociales. On ne trouve donc, pendant ce siècle, pratiquement aucune intervention de l'Etat animée par le projet de lutter contre la "ségrégation culturelle" qui séparait la classe ouvrière et celle des possédants <sup>4</sup>.

---

1. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 40. Sur les forces démocratiques —comprendons : soucieuses de voir l'Etat intervenir pour plus de justice sociale—, très marginales jusque 1885, voy. les mêmes auteurs, p. 10-13, 17-18, 23, 24, 37-47, 65-84, 93-96.

2. *Ibid.*, p. 62.

3. *Ibid.*, p. 125.

4. *Ibid.*, p. 68 : "Les loisirs, dans la mesure où ils existaient encore pour les ouvriers en dehors de la consommation d'alcool, propice à l'évasion, étaient à cette époque autant de manifestations de classe. Les plaisirs populaires étaient encore vivants, mais totalement coupés des délasséments bourgeois qui se concrétisaient au théâtre, à l'opéra, dans les salles de concert et les clubs privés. L'inégalité socio-économique et la séparation entre classes, consciemment entretenues, s'exprimaient à travers toutes les structures sociales et portaient autant sur les aspects physiques que sur les aspects non matériels de la vie quotidienne".

77. On ne saurait, cependant, se contenter de cette première observation. L'absence d'une politique culturelle proprement dite visant la démocratisation de la culture, ne doit pas faire oublier que dans le domaine de l'enseignement, matière culturelle au sens large, une politique se met progressivement en place, qui prépare et conditionne déjà le terrain où apparaîtra, dès le début du siècle suivant, une politique culturelle spécifique, celle de l'éducation populaire.

Pour comprendre cette genèse, il convient d'examiner d'abord comment l'Etat du XIXème conçoit et exerce sa mission en matière d'enseignement et ensuite comment cette conception est précisément propre à inciter certaines initiatives privées à dessiner et encadrer —de manière décisive pour la politique culturelle contemporaine en Belgique— un vaste champ d'actions culturelles en dehors de l'école. Tel est l'objet des deux sections qui suivent.

## **Section I : Naissance d'une politique de l'enseignement dans un champ de lutte idéologique**

### **§ 1. *L'Eglise catholique au service d'une fonction d'éducation-moralisation***

78. L'Etat du XIXème siècle reconnaît que "l'instruction du peuple" est un objet d'intérêt public. Cependant —il faut le souligner d'entrée de jeu—, la préoccupation proprement démocratique restera longtemps à l'arrière-plan. Une politique démocratique de l'enseignement suppose, en effet, que soit décrétée l'instruction obligatoire et généralisée la gratuité scolaire. Or, il faudra attendre la loi du 19 mai 1914 pour qu'il en soit ainsi. Jusqu'à cette date, tout se passe comme si l'Etat se contentait de veiller à ce que des écoles existent pour rencontrer les demandes d'instruction qui sont en mesure de s'exprimer, et d'encourager ces demandes. Le grand débat qui occupe les esprits, dans cette perspective limitée, est plutôt de savoir si c'est l'Etat lui-même qui doit assurer cette fonction enseignante, ou s'il doit principalement s'en remettre à l'Eglise, en laissant au clergé la maîtrise ou, du moins, la surveillance des écoles.

79. En France, ce débat —on le sait— a été résolu par une claire affirmation du principe de laïcité : l'indifférence de principe que doit respecter l'Etat en matière religieuse ou philosophique lui interdit d'ériger l'Eglise en service public comme de la laisser intervenir à titre d'autorité dans l'enseignement qu'il organise. En Belgique, les ambiguïtés du compromis constitutionnel de 1830 —rappelons-le— permettent à l'Eglise de revendiquer comme un droit vis-à-vis de l'Etat le bénéfice d'une situation privilégiée dans la société civile, et l'exercice d'un pouvoir d'influence important dans la formation des esprits, non

seulement à travers les écoles privées non subventionnées, mais aussi à travers les établissements subventionnés et même les établissements officiels <sup>5</sup>. Et les susdites ambiguïtés ne permettent pas moins aux libéraux anticléricaux de revendiquer au contraire l'indépendance de l'Etat par rapport à l'Eglise, "l'organisation d'un enseignement public à tous les degrés sous la direction exclusive de l'autorité civile" <sup>6</sup>, et l'interdiction des subventions publiques aux écoles privées.

Si ce conflit d'interprétation connaît des phases diverses tout au long du siècle, il faut reconnaître que la tonalité dominante de celui-ci est nettement catholique, depuis la loi Nothomb du 23 septembre 1842 organique de l'enseignement primaire qui "favorise l'influence du clergé" <sup>7</sup>, jusqu'aux lois Jacobs du 20 septembre 1884 et Schollaert du 15 septembre 1895 qui, après bien des épisodes —en particulier la loi laïque Van Humbeeck du 1er juillet 1879—, se caractérisent par "un renforcement du réseau libre au moyen des deniers publics" <sup>8</sup>.

---

5. Cfr *supra*, n° 58 ainsi que : A. TIHON, *Cent cinquante ans d'enseignement catholique*, in *Humanités chrétiennes*, 1979-1980, n°5, p. 441-453. Selon les catholiques, l'ordre de rédaction des deux alinéas de l'article 17 de la Constitution indiquerait que le rôle de l'Etat en matière d'enseignement est seulement de nature supplétive : l'Etat ne pourrait créer une école que là où l'initiative privée n'y avait pas pourvu. Cfr not. P. DE VISSCHER, *Les principes constitutionnels en matière d'enseignement*, in *La Revue politique*, 1955, p. 103-105.

6. *Congrès libéral de Belgique*, cité par R. AUBERT, *L'Eglise et l'Etat en Belgique au XIXème siècle* in *Res publica*, 1968, p. 27. Sur les ambiguïtés qui s'attachent encore à cette formulation elle-même, voy. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, T.I., Louvain, Bureau du recueil, Bibliothèque de l'Université - Nauwelaerts, 1979, p. 132-146. Selon les libéraux, l'article 17 de la Constitution fonde la liberté absolue des pouvoirs publics de créer des écoles où bon leur semble, voire l'obligation pour l'Etat d'organiser un enseignement : cfr M. LEROY, *La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement*, in *Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, Parents, Elèves*, Brugge, La Charte, 1994, p. 17.

7. A. TIHON, *op. cit.*, p. 444. Cette loi imposait qu'il y ait au moins une école primaire dans chaque commune, mais ce pouvait être une école privée à condition que celle-ci réponde suffisamment aux besoins locaux. Si cette condition n'était pas remplie, la commune pouvait encore s'acquitter de son obligation en adoptant une école privée satisfaisant aux conditions légales pour tenir lieu d'école communale. A. TIHON précise : "A côté des écoles libres, les communes peuvent adopter des écoles privées, souvent tenues par des religieux, et l'enseignement de la religion est obligatoire dans les écoles communales. Presque partout, les écoles sont franchement catholiques : maîtres chrétiens, prières communes, etc." (*eod. loc.*). Voy. aussi M. LEROY, *op. cit.*, p. 13-14.

8. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 132. Ces auteurs précisent, à propos de la loi Schollaert : "L'enseignement de la religion fut à nouveau rendu obligatoire dans toutes les écoles primaires. Les chefs de famille ne pouvaient que demander une dispense, par écrit. Toutes les écoles primaires qui suivaient le programme de l'Etat pouvaient, de surcroît, être subsidiées" (*eod. loc.*). L'idée d'un "retour quasi total à la loi de 1842" soutenue par les mêmes auteurs paraît cependant excessive. S'il est vrai que la loi Jacobs de 1884 restaure la possibilité d'adopter une école libre, qui avait été supprimée par la loi Van Humbeeck de 1879, et s'il est exact que son exposé des motifs consacre le principe de subsidiarité de l'enseignement officiel, c'est "avec cette restriction que les communes peuvent être contraintes d'organiser elles-mêmes un enseignement, à la demande de vingt chefs de famille" (M. LEROY, *op. cit.*, p. 18). On commence donc à se diriger vers un pluralisme multi-institutionnel qui

**80.** En ce qui concerne la fonction exercée par l'école, les historiens s'accordent pour observer que pendant la première moitié du siècle, "la classe dominante" attend avant tout de sa part une contribution "au maintien de l'ordre social hiérarchique" à travers une socialisation des classes laborieuses <sup>9</sup>. C'est pourquoi, écrit Maurice De Vroede,

"l'éducation devait prédominer sur l'instruction, tandis que cette éducation devait être toute religieuse. Les livres de lecture en usage à l'époque démontrent qu'en effet, c'était la vision chrétienne que l'on communiquait aux élèves. Elle acceptait l'ordre établi comme l'oeuvre de la Providence, incitait à la piété, excluait toute velléité de mobilité sociale et inculquait l'amour du travail. Cette vision n'était pas typiquement cléricale : elle était l'apanage du milieu bourgeois tout entier" <sup>10</sup>.

Ce n'est qu'à partir des années 1856-1859, qu'une "nouvelle génération de libéraux" <sup>11</sup>, les radicaux, s'attachera à lutter contre cette vision. Il n'en reste pas moins qu'elle pèse encore très lourd pendant la seconde moitié du siècle. Bien des dirigeants catholiques et libéraux conserveront en commun l'idée que "la dévotion sied à l'ouvrier" <sup>12</sup>. Et lorsque monte le péril socialiste, le consensus n'est pas moins fort entre eux pour faire de la religion et des sociétés qui la diffusent l'arme appropriée de la riposte idéologique <sup>13</sup>.

**81.** Tout le XIX<sup>ème</sup> est donc traversé par une tendance lourde consistant dans l'exercice par l'Eglise d'une fonction d'"appareil idéologique d'Etat" <sup>14</sup> : comme si l'Etat faisait appel à l'Eglise pour que celle-ci exerce à sa place une double fonction culturelle de rassemblement et d'éducation dans la perspective d'une "société chrétienne" utile à la reproduction du régime socio-économique en place. Comme si la nation belge devait,

permet aux parents de choisir entre un enseignement public et un enseignement privé ayant chacun "une orientation philosophique marquée" (*ibid.*, p. 20).

<sup>9</sup>. M. DE VROEDE, *Introduction au n° spécial L'enseignement populaire en Belgique au XIX<sup>ème</sup> siècle*, de la *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1979, 1-2, p. 10.

<sup>10</sup>. *Ibid.*, *eod. loc.*. Aux yeux des catholiques comme des libéraux, la religion constitue "la garantie de l'ordre social : moralité publique, soumission à l'autorité, respect de la propriété", observe aussi R. AUBERT, *op. cit.*, p. 21 ; elle "conforte l'ordre capitaliste", souligne P. DELFOSSE, dans *La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914)*, in *Res publica*, 1979, p. 473.

<sup>11</sup>. J. LORY, *op. cit.*, T.I, p. 147. Voy. sur cette "génération" les p. 147-204.

<sup>12</sup>. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 61.

<sup>13</sup>. Cfr *ibid.*, p. 132 et P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 476. "La Ligue nationale belge", constituée suite aux inquiétudes soulevées par la Commune de Paris (1870), rassemblait patrons catholiques et libéraux autour d'une telle stratégie.

<sup>14</sup>. Cfr L. ATHUSSER, *Idéologies et appareils idéologiques d'Etat*, in *Positions*, Paris, Ed. Sociales, 1976, p. 67 et sv.

faute d'un autre ciment unificateur, coïncider avec une société chrétienne. A la fin du siècle, cette tendance était tellement accusée qu'Els Witte et Jan Craeybeckx peuvent écrire que "l'identification de la nation belge à l'establishment catholique était un fait avéré" <sup>15</sup>.

La comparaison avec la France est une fois encore éclairante sur ce point. Là, c'est l'Etat lui-même qui prend en charge la double fonction culturelle de rassemblement et d'éducation, voire même de démocratisation, dans la perspective d'une nation laïque et républicaine. Il faut se rappeler, en effet, que le principe de laïcité s'y articule avec les principes démocratiques de l'obligation et de la gratuité scolaires dès la loi du 28 mars 1882 due à Jules Ferry <sup>16</sup>. Celui-ci montre clairement le lien étroit qui unit à ce moment l'école et la vie publique :

"L'école primaire, écrit-il, n'est plus locale, communale, elle est devenue au plus haut point une institution nationale, sur laquelle reposent les destinées mêmes de la patrie ; ce n'est plus simplement le lieu où l'on va acquérir quelques notions utiles pour la vie privée, c'est la source où l'on va puiser, avec les principes de la morale universelle, la connaissance de ses droits et de ses devoirs pour la vie publique" <sup>17</sup>.

C'est donc "par le medium de l'école laïque" que l'Etat français a construit l'identité nationale, en créant "une véritable culture politique". Mais c'est au prix d'une acculturation des individus arrachés à leur culture régionale. Ce rapport entre culture et politique inhérent au républicanisme français est tel que "l'unité politique y est incompatible avec la pluralité culturelle" <sup>18</sup>.

Force est de constater qu'en Belgique, l'on est aux antipodes de ce modèle : à bien des égards, l'école primaire est plus un service d'intérêt local que d'intérêt national ; elle ne concerne ce dernier, aux yeux de la classe dirigeante catholique, que dans la mesure où elle transmet précisément l'enseignement de la religion ; aucune tentative sérieuse n'est poursuivie pour lui faire enseigner une pensée politique de laquelle tous les Belges

---

15. *Op. cit.*, p. 133. Le cardinal Mercier leur apparaît comme le symbole de cette identification. Cette présentation ne doit cependant pas faire oublier les importantes divisions internes au monde catholique : cfr sur ce thème J. BILLIET et E. GÉRARD, *Eglise et politique. Les relations difficiles entre les organisations catholiques et leur parti politique avant 1940*, in *La Belgique et ses dieux*, sous la dir. de L. VOYÉ e.a., Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985, p. 84-93.

16. Cfr Ch-A. COLLIARD, *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, 1989<sup>7</sup>, p. 467-480.

17. Cité par *ibid.*, p. 475. Sur l'oeuvre scolaire de Jules Ferry, voy. par ex. J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions politiques de la France moderne (1789-1945)*, Paris, Dalloz, 1958<sup>2</sup>, p. 379-396.

18. J.M. FERRY, *Pertinence du postnational*, in *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, sous la dir. de J. LENOBLE et N. DEWANDRE, Paris, Esprit, 1992, p. 47-48.

puissent participer dans un but civique <sup>19</sup>. Mais, et inversement toujours par rapport à la France, l'attachement très fort aux libertés communales va de pair avec la préservation d'"une richesse et une variété de cultures locales et d'autonomies" tout à fait caractéristiques <sup>20</sup>.

Le tableau général étant ainsi brossé, il convient maintenant d'y ajouter une nuance non négligeable. Car s'il décrit bien la "tendance lourde" en ce qui concerne le rôle assigné à l'école par la classe dominante, il ne doit cependant pas occulter l'importante "influence du mouvement radical" pendant la seconde moitié du siècle <sup>21</sup>.

## § 2. *Vers une politique de l'enseignement soucieuse de démocratisation*

**82.** Ce sont les libéraux radicaux qui ont été les premiers, en Belgique, à promouvoir de manière efficace l'idée, aujourd'hui familière, selon laquelle l'enseignement est un moyen privilégié pour réduire les inégalités sociales et politiques. "Sans vouloir renverser l'ordre établi", ils proposent de mettre l'accent sur l'instruction de la classe ouvrière, et non plus sur sa moralisation, et de centrer cette instruction sur l'acquisition de connaissances propres à favoriser la promotion intellectuelle, matérielle et sociale des ouvriers, le tout dans la perspective de leur "intégration dans une société plus harmonieuse et plus cohérente" <sup>22</sup>.

D'abord portée par des "groupes de pression laïques" <sup>23</sup> —la Maçonnerie et la Ligue de l'enseignement en particulier <sup>24</sup>—, cette idée démocratique va animer, du moins en partie, la loi Van Humbeeck du 1er juillet 1879. Certes, le compromis que celle-ci représente entre les radicaux et les doctrinaires, les deux ailes de la famille libérale de l'époque, ne permettra pas d'imposer l'obligation scolaire et la gratuité totale. Mais elle

---

19. Cfr en ce sens J. LADRIÈRE, dans *Philosophie et identité culturelle. Conversation avec Jean Ladrière et Jacques Dubois*, in *Toudi, culture et société*, 1988, p. 106-107. En ce qui concerne l'enseignement de l'histoire de Belgique, on se rappellera que le fameux discours de H. PIRENNE, *La Nation belge*, prononcé en 1899, n'avait d'autre préoccupation que de réagir à "l'opinion du grand nombre" à l'époque, selon laquelle "il n'y a pas d'histoire de Belgique" (Bruxelles, Lamertin, 1900<sup>3</sup>, p. 1).

20. J. LEMAN, *Quelques réflexions anthropologiques au sujet de la belgitude et de la crise de l'Etat belge*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT, Bruxelles FUSL, 1989, p. 165.

21. M. DE VROEDE, *op. cit.*, p. 10.

22. *Ibid.*, p. 10-11.

23. J. LORY, *op. cit.*, T.II, p. 792.

24. Voy. *ibid.*, T.I., p. 257-449.

élargit sensiblement le contenu du programme d'instruction primaire, elle fait oeuvre de rénovation pédagogique et elle favorise par divers moyens la fréquentation scolaire <sup>25</sup>.

**83.** Il faut souligner que, sous cet angle, la perte du pouvoir du cabinet libéral, en 1884, "n'a pas amené un retour vers le passé" <sup>26</sup> : la tendance mise en place entre 1878 et 1884 d'un enseignement plus orienté vers l'instruction que vers la moralisation s'est confirmée entre 1884 et 1914. Manifestement, "l'idéologie radicale, sous ce point de vue, s'est frayé un chemin dans les milieux catholiques" <sup>27</sup>. Quant à l'instruction obligatoire et totalement gratuite revendiquée par les radicaux, en même temps que la réglementation du travail des enfants, elle sera bientôt inscrite au programme du Parti ouvrier comme à celui de la démocratie chrétienne <sup>28</sup>.

Le tableau ainsi complété fournit le décor qui permet de comprendre pourquoi et comment un nouveau champ d'actions culturelles va émerger dans les marges de la lutte scolaire : l'éducation populaire.

## **Section 2 : Dans les marges de la lutte scolaire, naissance d'un champ d'action culturelle "pilarisé" : l'éducation populaire**

### **§ 1. *Le poids de l'Eglise catholique dans la vie socio-culturelle***

**84.** Jusqu'au milieu du XIXème, l'Eglise catholique domine non seulement l'enseignement, mais l'ensemble de la vie socio-culturelle. Ses activités dans le domaine des soins de santé et de la bienfaisance publique sont connues. Mais c'est plus largement, et souvent avec le soutien des pouvoirs publics, la vie associative, littéraire, théâtrale et culturelle qu'elle anime, à travers ce qu'on appelle la "pastorale indirecte". Cette "animation" est aussi une forme de contrôle social. La condamnation de la franc-maçonnerie en 1837 et des "mauvaises lectures" en 1843 en témoignent. Inspirée par l'ultramontanisme —qui entend rechristianiser toute la vie sociale et individuelle en s'appuyant sur l'Etat dont il conteste la neutralité idéologique—, cette tendance ne pouvait que susciter la réaction des libéraux. Le catholique conservateur Charles Woeste résume

---

25. Voy. *ibid.*, T.II., p. 798-801.

26. M. DE VROEDE, *op. cit.*, p. 11.

27. *Ibid.*, *eod. loc.* Dans le même sens, J. LORY, *op. cit.*, T.II, p. 807 : "Les méthodes et les programmes nouveaux apparaîtront tellement supérieurs aux anciens qu'ils finiront par imprégner l'enseignement catholique".

28. Voy. M. DE VROEDE, *op. cit.*, p. 11-12 et J. LORY, *op. cit.*, T.II, p. 806.



très bien cette période : les libertés constitutionnelles de presse, d'enseignement et d'association, observe-t-il, ont "permis aux catholiques de créer une multitude de couvents, d'écoles de tous les degrés, de confréries et de sociétés de toutes espèces, de revues et de journaux de tous formats, puissance si formidable, que, ce n'est qu'en disposant des ressources de l'Etat que les libéraux parviennent à leur tenir tête" <sup>29</sup>.

## § 2. *La réaction libérale : la formation d'un réseau associatif*

**85.** Pour être en mesure d'accéder au pouvoir afin de disposer de ces ressources étatiques et de réagir contre "cette infiltration catholique dans la société" <sup>30</sup>, les libéraux vont se constituer en "famille politique", avec l'appui de la franc-maçonnerie, la seule "agence idéologique" capable d'offrir une certaine résistance à l'Eglise <sup>31</sup>. Un réseau se

29. Ch. WOESTE, *Vingt ans de polémique*, cité par P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 467. Sur l'importance de l'Eglise catholique dans la vie socioculturelle entre 1830 et 1846, voy. aussi not. R. AUBERT, *150 ans de vie des Eglises*, Bruxelles, Legrain, s.d., p. 15-18 ; E. LAMBERTS, *Van Kerk naar zuil : de ontwikkeling naar het katholiek organisatieleven in België in de 19e eeuw*, in *Tussen bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming*, sous la dir. de J. BILLIET, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1988, p. 93 et sv. et E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 27-29.

30. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 468.

31. *Ibid.*, *eod. loc.* La structuration de la famille libérale s'observe surtout depuis le fameux Congrès libéral de 1846. Elle occupe alors le pouvoir de 1847 à 1852, de 1857 à 1870 et de 1878 à 1884.

Sur l'importance décisive du rôle joué par la franc-maçonnerie dans la création et le fonctionnement du parti libéral, voy. M.-R. THIELEMANS et R. DESMED, *Les supports de l'action et de la pensée*, in *Le libéralisme en Belgique. Deux cents ans d'histoire* sous la dir. de H. HASQUIN et A. VERHULST, Bruxelles, Centre Paul Hymans - Editions Delta, 1989, p. 55-68. De cette étude, l'on peut extraire utilement deux citations significatives. La première de Pierre Théodore Verhaegen, disant dans sa loge, le 25 juin 1842 : "à la hiérarchie cléricale il fallait opposer une hiérarchie similaire et la maçonnerie seule pouvait atteindre ce but" (cité p. 55). La seconde du Frère Orateur Albert Lacroix des Amis philanthropes, disant dans un discours prononcé le 30 juin 1860 : "La maçonnerie est devenue la tête et l'avant-garde du parti libéral en Belgique. Elle a imprimé à ce parti son élan ; elle l'a formé pour ainsi dire de sa vie propre, en lui donnant les hommes les plus marquants... Elle doit continuer cette oeuvre et la développer... L'impulsion partie de nos temples se communiquera au monde profane. Nos idées rayonneront de loge en loge. Des loges, elles pénétreront dans les associations politiques ; des associations politiques, elles se répandront dans les villes et des villes, dans les campagnes. Nous embrasserons ainsi, dans l'unité de notre organisation, la surface entière du pays" (cité p. 60).

Sur le Congrès libéral de 1846, voyez A. MIROIR, *Le Congrès libéral de 1846*, in *ibid.*, p. 67-74. Sur le faible degré d'organisation du parti lui-même, voy. P. LEFÈVRE, *L'organisation du parti libéral de 1846 à 1914*, in *ibid.*, p. 75-82. Sur les associations de tendance libérale, et sur la question de savoir dans quelle mesure on peut parler d'un véritable pilier libéral, voy. not. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 468 et sv. ; E. LAMBERTS, *op. cit.* p. 104-105 ; E. LANGENDRIES, *Les organisations externes à la politique du parti : piliers du libéralisme ?*, in *Le libéralisme en Belgique ...*, *op. cit.*, p. 91-100 ; J. LORY, *op. cit.*, T.I, p. 257-449 et E. WITTE, *De specifiteit van het "verzuilingsproces" langs vrijzinnige zijde. De inbreng van de historische dimensie*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, T.XIII, 1982, 1, p. 23-57, spéc. p. 32 et sv., et p. 42 et sv. Ce dernier auteur montre bien que, quelle que soit l'importance de la franc-maçonnerie, celle-ci n'a disposé à aucun moment, ni dans le pilier libéral, ni dans ce que certains appellent à tort le pilier laïque, d'une puissance comparable à celle dont l'Eglise a pu bénéficier au coeur du pilier catholique. Sur les raisons qui interdisent de parler d'un pilier laïque, voy. *infra*.

met ainsi progressivement en place à partir du 1846. Il ne saurait avoir pour prétention l'encadrement des masses. Il s'agit plutôt d'offrir à la bourgeoisie, aux notables et aux intellectuels une alternative idéologique au "modèle social catholique hégémonique et traditionnel" <sup>32</sup>. Outre la franc-maçonnerie, l'Université libre de Bruxelles, l'enseignement officiel et le parti libéral, des associations proprement culturelles y occupent une place importante. Deux d'entre elles méritent une attention particulière : la *Libre Pensée* créée en 1863, et la *Ligue de l'enseignement* créée l'année suivante <sup>33</sup>. L'une et l'autre inscrivent au premier rang de leurs préoccupations la promotion de l'instruction populaire, notamment au moyen de la création d'écoles d'adultes, de bibliothèques publiques et de sociétés d'éducation populaire <sup>34</sup>.

**86.** Si les premières, *les écoles d'adultes*, bénéficiaient auparavant de quelques encouragements publics, c'est sous l'influence des idées radicales promues par ces deux associations qu'elles vont faire l'objet d'une réglementation invitant les administrations communales à les établir <sup>35</sup>, et qu'elles vont commencer à servir, outre le traditionnel objectif d'éducation morale, un objectif d'éducation intellectuelle <sup>36</sup>.

Si les secondes, *les bibliothèques publiques*, n'étaient pas non plus inconnues auparavant, c'est également sous l'influence des idées radicales qu'elles vont faire l'objet de la première intervention gouvernementale — une circulaire ministérielle recommande la création, à côté de chaque école primaire, d'une bibliothèque populaire "qui en est le véritable complément" <sup>37</sup>— et d'une campagne visant à propager l'idée qu'il y va d'un moyen particulièrement important "pour le travailleur d'accéder à la science, de perfectionner son travail, d'améliorer sa condition, etc." <sup>38</sup>. La *Ligue de l'enseignement*, en particulier, a joué un rôle considérable dans ce travail de propagande, auquel elle ne

32. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 469.

33. Sur ces deux "groupes de pression laïques", voy. J. LORY, *op. cit.*, T.I, p. 303-446.

34. Cfr *ibid.*, p. 313 et sv. et 336 et sv.

35. A.R. du 1er septembre 1866 portant règlement général pour les écoles d'adultes, *Pasin.*, 1865-1866, p. 249-254. Cfr J. LORY, *op. cit.*, p. 315, note 63, p. 382 et p. 415 et sv. On sait que la *Ligue de l'enseignement* contestera ensuite cette réglementation, mais c'est pour des motifs tenant à l'application du régime de la loi du 23 septembre 1842 aux écoles d'adultes, régime qui méconnaît le principe de la laïcité de l'enseignement défendu par la *Ligue*.

36. M. DE VROEDE, *De adultenscholen in België in de 19de eeuw*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1979, 1-2, p. 149 et sv.

37. Circulaire du 13 septembre 1862 citée par J. LORY, *op. cit.*, T.I., p. 383, et par Ch. DEPASSE, *Historique et organisation des bibliothèques publiques en Belgique*, Bruxelles, Ligue de l'enseignement, 1931, p. 9.

38. J. LORY, *op. cit.*, T.I., p. 384.

s'est d'ailleurs pas limité puisqu'elle a, en outre, octroyé des subventions, rédigé des catalogues, stimulé l'initiative des provinces et des communes, et même, plus tard en 1898, inventé le procédé des bibliothèques itinérantes qui est toujours en vigueur actuellement <sup>39</sup>.

Quant au troisième instrument, *les sociétés d'éducation populaires*, c'est encore dans la sphère de tendance libérale que s'observe un "vaste mouvement" qui les voit éclore, autour des années 1860-1880, "dans de nombreuses communes urbaines et rurales" <sup>40</sup>. Les pouvoirs publics ne jouent ici pratiquement aucun rôle. Ce sont des initiatives purement privées qui sont à l'origine de ces sociétés dont l'objet principal est d'"instruire en amusant" <sup>41</sup>, au moyen de conférences, de séances-spectacles, de publications et d'encouragements à la lecture <sup>42</sup>, dans le double but d'oeuvrer à l'émancipation des classes laborieuses et de veiller à leur moralisation par la propagation des "idées d'ordre, de travail et de tempérance" <sup>43</sup>. Dans l'ensemble de ces associations qui sont à l'origine de ce qu'on appellera plus tard, non sans d'importantes modifications, l'éducation permanente, il faut une fois encore souligner l'ampleur et le rayonnement de la *Ligue de l'enseignement* <sup>44</sup>.

**87.** Dans la partie flamande du pays, des initiatives analogues ont été prises <sup>45</sup>, au premier rang desquelles il faut rappeler la création en 1851 du *Willemsfonds*. Cette

39. Cfr *ibid.*, p. 384-385 et 414-415, et Ch. DEPASSE, *op. cit.*, p. 10-12. Sur l'essor des bibliothèques populaires en Belgique au XIX<sup>ème</sup>, un ouvrage de référence est paru après la rédaction de cette partie de la présente étude. Il s'agit de B. LIESEN, *Bibliothèques populaires et bibliothèques publiques en Belgique* (1860-1914), Liège, Editions du C.L.P.C.F., 1990. Les conclusions de l'ouvrage (p. 233-236) confirment largement le propos ici exposé. Les principaux acteurs intervenant en matière de lecture populaire au XIX<sup>ème</sup> sont des associations privées comme la *Ligue de l'enseignement* acquises "aux idées progressistes du 'jeune libéralisme'" (p. 233). Et les initiatives publiques sont le plus souvent le fait des communes qui, comme la Ville de Bruxelles, sont gérées par des majorités animées par la même idéologie. Les bibliothèques mises sur pied par ces acteurs "se posent indubitablement en concurrentes des bibliothèques d'inspiration catholique" (p. 234).

40. J. LORY, *Les sociétés d'éducation populaire de tendance libérale 1860-1880*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1979, 1-2, p. 217-254, ici p. 226-227.

41. Cfr *ibid.*, p. 218 et 227.

42. Cfr *ibid.*, p. 230-240.

43. Selon la formule de la *Société Franklin* citée par *ibid.*, p. 228. Sur l'ambiguïté de ces deux objectifs, voy. *ibid.*, p. 227-228 et 240-246. Au total, le souci d'intégration dans l'ordre social l'emporte sur l'idée d'émancipation. Cfr en ce sens M. DE VROEDE, *Introduction, op. cit.*, p. 18.

44. Cfr J. LORY, *Les sociétés d'éducation populaire ...*, *op. cit.*, p. 221-223.

45. Cfr. not. M. DE VROEDE, *Introduction, op. cit.*, p. 17 ; E. LANGENDRIES, *op. cit.*, p. 91-96 ; J. LORY, *Les sociétés d'éducation populaire ...*, *op. cit.*, p. 218 et L. SCHEVENHELDS, *Volksontwikkeling*, in *Twintig Eeuwen Vlaanderen*, Deel 9, *De Vlaamse Gemeenschap*, III, *Facetten van de sociaal-culturele ontwikkeling tot heden*, Hasselt, Heideland-Orbis, 1978, p. 226-229.

société d'éducation populaire flamande poursuit en partie les mêmes buts que la *Ligue de l'enseignement* : elle édite des livres, organise des conférences, crée elle-même des bibliothèques publiques ...<sup>46</sup>. Elle s'inscrit aussi dans la même orientation de libre-pensée. Mais elle tire évidemment son originalité du "public" qu'elle vise —la population flamande— et plus précisément du lien étroit qu'elle établit entre son orientation laïque et son combat flamand : jugeant l'Eglise et le clergé particulièrement "responsables de l'infériorité intellectuelle du peuple flamand", elle voit dans l'esprit de la libre-pensée le moyen par excellence d'émanciper la Flandre <sup>47</sup>.

Parmi les autres sociétés notoires d'éducation populaires flamandes d'inspiration libérale de la même époque, un juriste se doit de relever aussi les sociétés ouvrières de Gand fondées par le professeur François Laurent et dirigées par la bourgeoisie radicale de la ville. Créés entre 1868 et 1885, les six *Cercles Laurent* proposaient à leurs membres ouvriers la fréquentation soit d'un cours du soir, soit d'une école du dimanche, une initiation au sens de l'épargne, les services d'une bibliothèque, des représentations théâtrales, des conférences et des manifestations musicales ... <sup>48</sup>.

### § 3. *La riposte catholique : "l'effet de miroir"*

**88.** Face à la constitution de ce réseau associatif libéral, les catholiques ne vont pas tarder à riposter en renforçant le leur et en se structurant à leur tour en véritable famille politique <sup>49</sup>. Il ne leur échappait pas que les cours et les conférences organisés par les associations laïques, comme les bibliothèques créées avec leur aide, n'étaient pas "que de purs moyens d'action pédagogique de propagation et de perfectionnement de l'instruction populaire". C'était naturellement aussi "des instruments de diffusion (...) de l'idéologie

46. Cfr not. Ch. DEPASSE, *op. cit.*, p. 12 ; E. LANGENDRIES, *op. cit.*, p. 91-92 et 98 ; J. LORY, *Les sociétés d'éducation populaire ...*, *op. cit.*, p. 235 (cet auteur observe que la plupart des bibliothèques populaires créées par des associations privées étaient situées dans les provinces flamandes, tandis que la Ligue de l'enseignement qui s'adressait surtout à la partie francophone du pays n'assumait pas elle-même la création de bibliothèques) ; L. SCHEVENHELS, *op. cit.*, p. 226-227 ; X, *Les fondations culturelles flamandes*, *op. cit.*, p. 15 et sv.

47. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 94.

48. E. LANGENDRIES, *op. cit.*, p. 95.

49. cfr P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 470-471 et 477. La structuration de la famille catholique prend son point de départ dans les Congrès de Malines (1863, 1864, 1867). Elle trouve son origine dans "le but électoral de contrer les libéraux" (p. 477) en rompant la disparité entre une "représentation politique minorisée" et "une base sociale très large et composite" (p. 471). Le succès de cette stratégie sera manifeste : les catholiques occuperont le pouvoir sans discontinuer de 1884 à 1914. Voy. A. SIMON, *Le parti catholique belge 1830-1945*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1958 et E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 83-134.

libérale", dont certains mandataires politiques libéraux espéraient ouvertement des retombées positives <sup>50</sup>.

Dès le Congrès de Malines de 1867, il est décidé de faire face à ce qui est perçu comme une entreprise de déchristianisation des masses, par "l'organisation, dans une perspective catholique, d'institutions que la *Ligue* [de l'enseignement] avait préconisées dès sa création : bibliothèques, cours, lectures, et conférences populaires notamment" <sup>51</sup>. Ce phénomène d'imitation que Pascale Delfosse qualifie d'"effet de miroir" <sup>52</sup> trouve une autre illustration frappante dans la création en 1875 du *Davidfonds* dans le but de "contrer" le *Willemsfonds* : il s'agit cette fois d'associer à la promotion de l'identité flamande la défense de la religion catholique : "Voor godsdienst, taal en volk". Le *Davidfonds* deviendra rapidement ce qu'il est encore : l'association culturelle flamande la plus importante, aussi bien quant au nombre de ses membres et de ses sections locales, que du point de vue de la diversité de ses activités d'éducation permanente <sup>53</sup>.

50. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire ...*, op. cit., T.I, p. 385. L'extrait suivant d'un discours tenu devant la première assemblée générale de la *Ligue de l'enseignement*, en 1867, par le futur député libéral L. Hanssens est significatif : "Grâce à la bibliothèque, l'horizon des travailleurs s'élargit, les chefs-d'oeuvre de la littérature s'ouvrent devant lui, il peut désormais s'abreuver aux sources vives de la civilisation (...). La dignité de l'homme en sera rehaussée à ses propres yeux, et nous verrons bientôt surgir une armée jeune et enthousiaste, qui luttera à nos côtés avec toute l'énergie de sa foi naissante et nous assurera le succès" (cité par *ibid.*, eod. loc.). Sur le rôle politique non moins négligeable exercé par les organisations socio-culturelles libérales flamandes, comme le *Willemsfonds* et les *Cercles Laurent*, voy. L. LANGENDRIES, op. cit., p. 92 et sv.

51. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire...*, op. cit., T.I, p. 406. L'extrait suivant du rapport de Woeste est éloquent : "Ces conférences [celles que proposent les sociétés d'éducation populaire de tendance libérale] se sont organisées de toutes parts ; elles se donnent dans les villages comme dans les grands centres, et trop souvent un auditoire nombreux, attiré d'abord par la curiosité, puis bientôt par la séduction que l'erreur exerce sur les âmes, vient y recevoir les enseignements les plus funestes et y récolter une ample moisson de mensonges, de sophismes et de connaissances aussi fausses que superficielles, dont le fruit ne peut être que la perte ou tout au moins l'affaiblissement de la foi. Elles présentent donc un danger incontestable et d'autant plus grave qu'elles s'adressent à des intelligences insuffisamment préparées à les entendre.

Faudra-t-il laisser les adversaires de l'Eglise user seuls d'une arme dont les faits ont établi d'emblée l'efficacité ? Nous ne pensons pas qu'on puisse le prétendre. Il importe que les catholiques travaillent à leur tour à l'organisation des conférences populaires avec d'autant plus d'ardeur qu'ils n'ont que trop laissé sous ce rapport le champ libre à l'impiété. Après tout, ce n'est là qu'un mode nouveau d'instruire les masses, mode approprié aux besoins de notre époque où la parole et la publicité exercent sur les destinées de la société une influence si considérable" (cité par J. LORY, *Les sociétés d'éducation populaire ...*, op. cit., p. 247-248).

52. P. DELFOSSE, op. cit., p. 483 et 491. Ce mécanisme est aussi relevé par E. LAMBERTS, op. cit., p. 104.

53. Cfr not. N. D'HULST, *Het Davidfonds*, in *Wegwijs cultuur*, sous la dir. de R. DE SCHRIJVER et R. DILLEMANS, Leuven, Davidfonds, 1986, p. 678-681, L. SCHEVENHELS, op. cit., p. 227-231 ;

89. L'ampleur du développement que prend le réseau catholique, entre 1850 et 1880, dans le domaine socioculturel qui nous intéresse, ne s'explique évidemment pas par ce seul mécanisme d'imitation. Certes, celui-ci se vérifie encore dans la fondation des cercles et associations catholiques qui, s'inspirant des associations créées par le Congrès libéral de 1846, formeront les cellules du parti catholique <sup>54</sup>. Et il ne se vérifie pas moins dans le renforcement de la presse catholique pour concurrencer la presse libérale qui avait pris de l'avance <sup>55</sup>. Mais il est étranger à la création d'une série d'institutions qui relèvent de la plus pure tradition de l'Eglise : celle-ci a toujours eu à coeur de créer des liens collectifs pour entourer l'individu et le protéger contre sa propre faiblesse, suivant en cela une conception opposée à "la foi libérale en la force et les possibilités de l'individu" <sup>56</sup>. Cette tradition est seulement réactivée en guise de riposte à la formation du parti libéral, à la diffusion de son idéologie, à son utilisation de l'appareil de l'Etat comme instrument de lutte contre l'Eglise ainsi qu'à un phénomène dont l'importance ne cessera de croître, à savoir le développement, après 1848, d'un socialisme qui inspire déjà la peur des milieux conservateurs (catholiques et libéraux). C'est dans cette perspective qu'il faut situer notamment la création en 1851 du premier mouvement de jeunes catholique, les *patronages* destinés à encadrer les enfants de la classe ouvrière <sup>57</sup>, l'intensification des activités d'éducation populaire des *Conférences de St-Vincent de Paul* <sup>58</sup> ; la fondation en 1854 des *Associations de St-François-Xavier* qui organisent des activités culturelles pour moraliser la classe ouvrière <sup>59</sup> ; la création de *sociétés ouvrières* destinées à

---

E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 94 ; X, *Les fondations culturelles flamandes, op. cit.*, p. 3 et sv.

54. Cfr E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 104 et A. SIMON, *Le parti catholique belge ..., op. cit.*, p. 103-104. En 1868, se crée la *Fédération des Cercles catholiques*. Initialement, ceux-ci sont des sociétés d'agrément aux activités multiples : "culture intellectuelle, patronage des classes laborieuses, oeuvres de charité ou d'édification religieuse ..." (A. SIMON, *op. cit.*, p. 107). Mais progressivement, ils vont se muer en comités électoraux. Aussi, la jonction s'opérera entre eux et les associations constitutionnelles de nature plus directement politique qui avaient été créées à partir de 1852. C'est la fondation, en 1883, de la *Fédération des cercles et des Associations catholiques*. Celle-ci devient l'organisation officielle du parti catholique. Dans ce processus de cristallisation progressive, le rôle de l'épiscopat a été décisif (cfr *ibid.*, p. 107-108 et 111).

55. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 468-470.

56. E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 104 (trad.).

57. Cfr P. GERIN, *Aspects éducatifs de l'action des sociétés ouvrières catholiques avant 1914*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1979, p. 190-194.

58. Cfr E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 98.

59. Cfr *ibid.*, p. 99 : des bibliothèques, des groupes théâtraux et musicaux, des chorales sont mises sur pied.

"poursuivre l'éducation donnée à l'intérieur du patronage aux jeunes ouvriers devenus adultes" <sup>60</sup> ; les activités de la *Compagnie de St-Charles Borromée* (1857) et de l'*Oeuvre de St-François de Sales* (1866) qui s'attachent entre autres à sélectionner et diffuser les "bons livres" qui conviennent pour instruire le peuple <sup>61</sup>, etc.

Cette vaste entreprise d'encadrement de l'ensemble du champ social ne peut que déboucher sur ce que l'historien E. Lamberts appelle une "mentalité de ghetto" <sup>62</sup>.

#### § 4. *La création du pilier socialiste : "l'effet de miroir" bis*

**90.** Quand, dans le dernier quart du siècle, la famille politique socialiste se constitue à son tour, par l'effet de la "volonté d'un certain nombre d'organisations sociales de former un parti" pour se forger une représentation parlementaire, l'effet de miroir déjà évoqué opère une deuxième fois <sup>63</sup>. Le témoignage de Louis Bertrand est on ne peut plus clair, à cet égard : "L'Eglise catholique prend l'homme dès sa naissance pour lui donner le baptême ; elle le catéchise enfant, bénit son union et lui accorde des prières à sa mort. De même, le parti ouvrier belge, par ses institutions multiples, s'intéresse aux siens dès leur plus tendre jeunesse, organise des cercles d'agrément pour les *Enfants du Peuple*, constitue des *Jeunes Gardes*, des mutualités, des syndicats, des coopératives qui procurent la vie à bon marché, des secours en cas d'infortune, une pension en cas de vieillesse ou d'invalidité. Comme l'Eglise, le parti ouvrier belge veut constituer un Etat dans l'Etat bourgeois" <sup>64</sup>.

**91.** En ce qui concerne plus particulièrement l'action éducative et culturelle du mouvement ouvrier socialiste, on doit rappeler trois jalons. Le premier date de bien avant la création du P.O.B. C'est en effet entre 1834 et 1845 qu'un ouvrier tisserand anversois, Jacob Kats (1804-1886), réalise un travail de pionnier, en luttant pour l'émancipation ouvrière non seulement par des brochures et des meetings, mais plus largement par des moyens originaux —dont le théâtre populaire— qui préfigurent les techniques futures de l'animation culturelle en milieu ouvrier <sup>65</sup>.

---

<sup>60.</sup> Cfr P. GERIN, *op. cit.*, p. 195-197. Ces sociétés formeront en 1867 la "Fédération des sociétés ouvrières catholiques" qui deviendra la "Fédération belge des oeuvres ouvrières catholiques" en 1880. Sur leur place dans l'organisation du parti catholique, voy. A. SIMON, *op. cit.*, p. 107 et sv.

<sup>61.</sup> E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 99.

<sup>62.</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>63.</sup> P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 478.

<sup>64.</sup> Cité par *ibid.*, *eod. loc.*

<sup>65.</sup> Cfr J.-L. DEGÉE, *Le mouvement d'éducation ouvrière. Evolution de l'action éducative et culturelle du mouvement ouvrier socialiste en Belgique (des origines à 1940)*, Bruxelles, Vie Ouvrière, 1986, p. 18-

Deuxième jalon. Au cours des années 1870, c'est dans le milieu des sections belges de l'*Association Internationale des Travailleurs* que l'on voit poindre la revendication d'une réduction du temps de travail pour rendre possible l'acquisition de l'instruction, perçue comme la "clé (...) de toutes les libertés et de toutes les connaissances qui conduisent le travailleur à son émancipation" <sup>66</sup>... Pendant la même décennie des cours et des conférences sont mis sur pied <sup>67</sup>.

Troisième jalon : 1885, naissance du P.O.B. Dès le départ, celui-ci se soucie de faire des premières *Maisons du Peuple* des centres d'action culturelle et éducative, pour les travailleurs adultes comme pour les adolescents et les enfants (réunis souvent les dimanches matins pour "les éloigner de l'influence du curé de la paroisse ...") <sup>68</sup>. En 1891, la Maison du Peuple de Bruxelles crée une section d'Art et d'Enseignement qui deviendra l'année suivante la *Section d'Art du P.O.B.* Celle-ci limitera ses activités à l'éducation artistique et se donnera pour objectif de "susciter un mouvement favorable au progrès de l'art et à sa propagation parmi le peuple, de même qu'au rapprochement des artistes" <sup>69</sup>. En 1900, Jules Destrée lance le projet d'installer dans chaque Maison du Peuple une *bibliothèque ouvrière* : "Tandis que la ménagère viendra y chercher le café et le sucre socialistes, le travailleur pourra en même temps venir y prendre la pensée socialiste" <sup>70</sup>. Ce projet se concrétisera au cours de la décennie suivante mais la qualité du service offert sera variable <sup>71</sup>.

### § 5. "L'effet de spirale", à deux ou à trois ?

**92.** Devant la formation du pilier socialiste, le réseau catholique, inspiré par une motivation à la fois électorale et pastorale <sup>72</sup>, réagira à nouveau, cette fois "par effet de

21 ; L. SCHEVENHELS, *op. cit.*, p. 225-226 et E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 43-44 (ces derniers auteurs voient dans J. Kats une figure particulièrement représentative du "protosocialisme" qui se développe entre 1831 et 1845).

66. Cité par J.-L. DEGÉE, *op. cit.*, p. 23.

67. Cfr *ibid.*, p. 23-24.

68. *Ibid.*, p. 28-29.

69. Article 3 des statuts cités par *ibid.*, p. 30. Faut-il rappeler que la Maison du Peuple de Bruxelles est l'oeuvre de Victor Horta ?

70. Cité par *ibid.*, p. 41.

71. Cfr *ibid.*, p. 42. Adde P.J. SCHAEFFER, *Jules Destrée. Essai bibliographique*, Bruxelles, Palais des Académies, 1962, p. 268-270.

72. En ce sens E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 108.



spirale" comme l'écrit joliment Mme Delfosse, en accentuant son "encadrement social et idéologique" <sup>73</sup>. Il s'agit outre du renforcement des écoles et de la presse catholiques, de multiplier les conférences populaires, de développer les bibliothèques, de renouveler les fêtes patronales de corps de métier, de créer un plus grand nombre d'écoles d'adultes, de cercles de travailleurs, et de patronages, de dynamiser le *Dauidsfonds*, de promouvoir la littérature catholique, le théâtre catholique, les sociétés de musique catholiques, etc. <sup>74</sup>. Il s'agit aussi, par une troisième application de l'effet de miroir, de prolonger cet encadrement par la mise sur pied de services sociaux aptes à procurer des avantages matériels, à l'image de ce que faisait le monde socialiste et en concurrence avec lui <sup>75</sup> : c'est tout le mouvement social chrétien qui prend son essor —faut-il rappeler que l'Encyclique *Rerum Novarum* date de 1891 ?— avec la création des premiers syndicats, des coopératives et du *Boerenbond*, avec le renforcement des mutualités, etc. <sup>76</sup>.

**93.** Dans le domaine de l'éducation populaire en particulier, cette évolution du monde catholique, ou du moins d'une partie de celui-ci, n'est pas moins notable. Certains patronages cherchent une nouvelle orientation, moins paternaliste <sup>77</sup>. Des catholiques inspirés par l'idéologie démocrate-chrétienne créent des *cercles d'études sociales* et, plus tard, des *semaines syndicales* pour initier les travailleurs et les militants à l'étude des questions sociales, et pour donner aux responsables les compétences nécessaires à la défense des intérêts ouvriers. Contrairement aux sociétés ouvrières créées au milieu du siècle, où "l'éducation visait à mieux informer l'ouvrier, ici, au contraire, elle vise à susciter chez lui le dépassement de sa situation" <sup>78</sup>.

**94.** Faut-il le dire ? Ce renforcement et ce dynamisme —qui n'est pas seulement mimétique mais aussi interne <sup>79</sup>— n'a pas manqué de produire l'"effet de spirale" consistant dans "l'accentuation des organisations socialistes" <sup>80</sup>. Ainsi, à la fin du siècle, le paysage socio-culturel belge est déjà très largement "pilarisé". Cependant, l'essor du mouvement socialiste pose très vite la question de savoir si cette pilarisation va se

73. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 483.

74. Cfr *ibid.*, p. 482 et E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 115-119.

75. Cfr P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 483 et E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 109, 125, 133.

76. Cfr P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 483-486 et E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 109 et sv., 119-127.

77. M. DE VROEDE, *Introduction*, *op. cit.*, p. 16-17.

78. P. GERIN, *op. cit.*, p. 213. Sur les cercles d'études et les semaines syndicales en question, voy. p. 198-214.

79. Cfr E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 125.

80. P. DELFOSSE, *op. cit.*, p. 483.

stabiliser autour des trois piliers qui sont apparus successivement, ou si elle va se réorganiser autour de deux piliers.

On sait en effet combien le pilier socialiste, à sa naissance, partage avec le pilier libéral un anticléricalisme profond. Celui-ci se comprend aisément eu égard à la lenteur avec laquelle l'Eglise a évolué vers l'acceptation, comme juste et nécessaire, de l'émancipation de la classe ouvrière <sup>81</sup>. On pouvait donc imaginer la formation d'un pilier laïque uni pour faire face au puissant pilier catholique. Un certain rapprochement a effectivement eu lieu pendant les années 1885-1894. Mais comme Mme Els Witte l'a bien montré, "l'antagonisme des classes" a très vite rendu cette unité impossible. Aussi, le rapprochement évoqué est plus circonstanciel que profond. Le parti libéral n'est plus au pouvoir. Les luttes ouvrières occupent le devant de la scène politique. La bourgeoisie "*Libre Pensée*" est dans une phase de déclin. Les libre-penseurs progressistes sont les seuls à avoir le vent en poupe. Ils ont en commun avec les leaders socialistes une philosophie rationaliste, une volonté de diffuser celle-ci dans les couches ouvrières, un anticléricalisme affirmé et un combat en faveur de l'extension du droit de suffrage. Aussi on verra des personnalités exerçant des fonctions dirigeantes dans les associations des deux piliers, faire partie de certaines structures de coordination communes, participer ensemble à certaines manifestations, et prendre la parole devant les sections de l'autre pilier. Ce rapprochement n'est pas non plus étranger à la variante social-démocrate que le socialisme belge a rapidement adoptée, certains libéraux progressistes venant renforcer les socialistes réformistes. Mais à part cela, les organisations respectives ont continué à vivre leur propre vie, et après la percée électorale du P.O.B., en 1894, qui renvoie les libéraux au troisième rang, la polarisation reprend le dessus <sup>82</sup>.

Depuis lors, malgré d'indéniables convergences et des associations communes, les divergences à tous les niveaux —idéologique, organisationnel, culturel et politique— l'ont emporté et ont empêché "le monde laïque de se manifester comme un solide bloc politique (...), à l'exception de circonstances conflictuelles aiguës" <sup>83</sup>.

---

81. E. WITTE (*De specificiteit van het "verzuilingsproces" langs vrijzinnige zijde ..., op. cit., p. 43*) parle même de la "totale identification de l'Eglise aux riches" pendant la période de naissance du mouvement socialiste, pour expliquer la profondeur de l'anticléricalisme dans la classe ouvrière militante.

82. Cfr *ibid.*, p. 44 et 47-48.

83. Cfr *ibid.*, p. 44-54. La citation provient de la p. 57. Voy. dans le même sens H. DETHIER, *Libre pensée, franc-maçonnerie et mouvement laïques*, in *La Belgique et ses dieux. Eglises, mouvements religieux et laïques*, sous la dir. de L. VOYÉ, e.a., Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985, p. 50-60.

95. Dans le domaine de l'enseignement populaire, le phénomène des *extensions universitaires* et des *universités populaires* qui est apparu pendant la dernière décennie 1890-1900, offre une bonne illustration à la fois du caractère immédiat de la pilarisation qui s'empare d'une innovation pédagogique importée de l'étranger (respectivement d'Angleterre et de France), et de la tendance à la dualisation "catholique/anti-catholique" qui caractérise cette période (et qui ne disparaîtra jamais tout à fait). Les extensions universitaires ont pour but de faire dispenser par des universitaires, parfois en liaison avec une université, un enseignement destiné aux adultes et devant leur permettre d'exercer en connaissance de cause le droit de vote que le système du suffrage universel plural vient de leur ouvrir. Les premières sont créées à Gand (en 1892), à Bruxelles et à Liège (en 1893). Elles sont toutes le fruit d'initiatives prises par des libéraux et des socialistes. Elles sont toutes basées sur les principes du libre examen ou de la libre-pensée. Mais de l'extension gantoise "sans Dieu", une extension anversoise (créée en 1898) veut bientôt être le pendant catholique. Et en 1902 et 1906, se constituent d'autres extensions catholiques à Gand, Louvain et Bruxelles. Toutes ont pour but de diffuser la doctrine de l'Eglise et, en même temps, de vulgariser les sciences. Seul facteur propre à transcender ce clivage idéologique : les objectifs linguistiques et culturels du mouvement flamand. Toutes les extensions flamandes, quelles qu'elles soient, se placent dans ce cadre commun <sup>84</sup>...

Quant aux universités populaires, elles devaient permettre à des associations locales, sans aucune liaison avec les universités et sans recourir nécessairement aux services des diplômés de l'enseignement supérieur, de fournir non seulement un enseignement, mais, plus largement, une formation intégrale fondée sur le principe de l'éducation mutuelle <sup>85</sup>. Bien que soucieuses de se tenir à l'écart des luttes entre partis politiques, elles sont d'emblée "colorées" idéologiquement : la plupart se réfèrent à la laïcité, leur fédération étant d'ailleurs liée à la *Ligue de l'enseignement* ; aussi des universités populaires catholiques n'ont pas manqué de se former "pour enrayer et vaincre la marche de l'irréligion et de la révolte" <sup>86</sup>...

---

84. Cfr M. DE VROEDE, *Hogeschooluitbreidingen in volksuniversiteiten*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1979, 1-2, p. 256-265.

85. Formation intégrale, c'est-à-dire intellectuelle, morale, sociale et esthétique à la fois (cfr *ibid.*, p. 266) ; éducation mutuelle, c'est-à-dire de "l'ouvrier" par "le bourgeois" et réciproquement (cfr *ibid.*, p. 267).

86. Cfr *ibid.*, p. 265-275. La citation provient de l'extrait d'un bulletin du Cercle "Pro Aris & Focis" cité p. 275. Adde J.-L. DEGÉE, *op. cit.*, p. 36-39 au sujet de la position du P.O.B. par rapport aux Universités populaires. Sur le rôle important de Jules Destrée, dès 1904 alors qu'il était Echevin de l'Instruction publique à Marcinelles, dans la promotion des Universités populaires,

Enfin, il n'est pas inutile d'observer que certaines universités populaires bénéficient du soutien de pouvoirs publics communaux et provinciaux, sous la double forme aujourd'hui bien connue, de l'octroi de subsides ou de la mise à disposition de locaux <sup>87</sup>.

## Conclusion du chapitre II

**96.** Notre deuxième série de réflexions concernant l'action culturelle de l'Etat sous l'angle sa fonction de démocratisation peut se résumer comme suit.

1) Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les pouvoirs publics ne se préoccupent pas de démocratiser l'accès à la culture, par une politique culturelle proprement dite. Dans le secteur de l'enseignement, les membres du Congrès national "ont centré leur attention sur la liberté d'enseigner et ont négligé l'aspect social du droit à l'instruction" <sup>88</sup>. Certes, l'Etat "doit encourager par ses subsides, par ses conseils, par ses exemples les communes et les particuliers qui s'imposent des sacrifices pour développer l'instruction du peuple", comme le dit le ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique Jacobs, en 1884. Mais il ne saurait le faire "par des mesures de contrainte" <sup>89</sup>. Il doit donc veiller à ce que des écoles existent pour rencontrer les demandes qui sont en mesure de s'exprimer. Mais il ne saurait rendre l'instruction obligatoire et gratuite.

2) Dans cette perspective limitée, le débat qui anime les esprits porte essentiellement sur l'orientation philosophique que doit recevoir l'enseignement facultatif donné aux frais de l'Etat. Deux stratégies sont concevables pour les groupes concurrents que sont catholiques et libéraux. Soit chercher à influencer l'enseignement officiel. Soit créer des établissements privés, tout en essayant de limiter au maximum le rôle des pouvoirs

---

voy. P.J. SCHAEFFER, *op. cit.*, p. 263-268. En 1919, devenu ministre des Sciences et des Arts, il reconnaîtra que la formule n'a pas atteint les résultats escomptés : cfr *ibid.*, p. 266-267. Dès 1908 H. de Man condamne les U.P. aussi bien que les extensions universitaires, comme agents de conservation de la domination intellectuelle de la bourgeoisie. Aussi en 1911, le P.O.B. met sur pied la Centrale d'Education Ouvrière dans le but de mieux armer les travailleurs pour la lutte des classes. Cfr M. DE VROEDE, *Hogeschooluitbreidingen ...*, *op. cit.*, p. 275.

<sup>87</sup>. Cfr M. DE VROEDE *ibid.*, p. 266.

<sup>88</sup>. P. DE VISSCHER, *Les principes constitutionnels en matière d'enseignement*, in *La Revue politique*, 1955, p. 103.

<sup>89</sup>. Cité par J.J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Bruxelles, Ed. interuniversitaires, 1975, p. 32.

publics. Comme l'écrit M. André Tihon, "le clergé ne fera jamais de choix radical" entre ces deux politiques <sup>90</sup>.

Pendant la première moitié du siècle, il crée un grand nombre d'écoles libres, tout en exerçant une influence prépondérante sur l'enseignement officiel, presque exclusivement communal. La première loi de 1842 reconnaît cette influence.

Pendant la seconde moitié du siècle, les libéraux, suivis plus tard par les socialistes, la rejettent vigoureusement. Ils miseront alors sur l'instruction publique. L'Eglise, elle, "développera (...) davantage un enseignement libre, surtout après les limitations imposées à son influence dans l'enseignement officiel" <sup>91</sup>.

C'est à propos de l'éducation populaire et du statut du clergé dans ce domaine, que s'enflamme la première grande "lutte scolaire" (1875-1884). Elle se termine par un renforcement de l'enseignement libre catholique. Mais aussi par une progression de l'idéologie radicale qui préconisait l'enseignement obligatoire et gratuit, et une réorientation de l'enseignement vers une préoccupation plus marquée pour l'instruction que pour la moralisation. Sur ce dernier point, l'idéologie radicale réussit à se frayer un chemin, dès 1884, dans les milieux catholiques et dans la législation scolaire qu'ils inspireront.

3) Cette volonté des radicaux de démocratiser l'accès au savoir, couplée à leur souci de lutter contre l'hégémonie de l'Eglise dans l'ensemble de la vie socio-culturelle, va se manifester également dans les marges de la lutte scolaire à travers la création d'écoles d'adultes, de bibliothèques publiques et de sociétés d'éducation populaire. Pour des raisons qui leur sont propres, autant que par un effet de miroir et de spirale, le monde catholique, et ensuite le monde socialiste vont à leur tour se structurer, en mettant notamment sur pied chacun un réseau particulièrement dense d'institutions actives en matière d'éducation populaire. Un nouveau champ d'action culturelle naît de la sorte, qu'on appellera plus tard l'éducation permanente.

4) A la fin du siècle, la vie socio-culturelle belge est ainsi très largement pilarisée. Pratiquement toutes les initiatives privées d'intérêt général dans ce domaine, y compris celles qui s'inscrivent dans le ressort du mouvement flamand, sont dorénavant colorées

---

90. A. TIHON, *Enseignement officiel et enseignement libre*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans, 1830-1980*, (sous la dir. de A. D'HAENENS), Bruxelles, créadif, 1980, p. 86.

91. *Ibid.*

idéologiquement. Cette donnée sociologique ne cessera pas de déterminer les interventions publiques qui naîtront sur ce terrain tout au long du siècle suivant.

## **Conclusion du titre I : L'Etat belge, le pluralisme et l'action culturelle au XIXème siècle**

### *1) La nature de l'Etat belge et la source du principe de pluralisme*

**97.** D'un point de vue juridique, un Etat se définit comme une personne morale dont les institutions sont présumées aptes à prendre des décisions souveraines, au nom de la population d'un territoire déterminé. L'Etat belge répond évidemment à cette définition.

La notion d'Etat gagne cependant à être examinée en outre d'un point de vue plus sociologique. Les deux approches ont en commun de définir l'Etat comme un pouvoir politique institutionnalisé <sup>92</sup>, mais la seconde insiste sur les conditions sans lesquelles cette institutionnalisation serait purement formelle. La sociologie politique propose ainsi de réserver le terme d'Etat à "tout pouvoir politique différencié des périphéries sociales, territoriales ou partisans" <sup>93</sup>. Autrement dit, l'institutionnalisation qui caractérise l'Etat suppose une certaine autonomie de fait par rapport aux collectivités territoriales, aux groupements sociaux et aux partis qui divisent la société civile. En général, ce qui permet à l'Etat de se différencier de celle-ci, c'est le soutien qu'il reçoit de la nation, c'est-à-dire de la volonté des nationaux de vivre ensemble malgré les clivages communautaires, philosophiques ou idéologiques qui les opposent les uns aux autres <sup>94</sup>.

**98.** Si l'on s'appuie sur ces derniers concepts, on peut résumer le problème de l'Etat belge au XIXème siècle comme suit. On a montré qu'il ne bénéficie à sa création que d'un sentiment national faible. Et on vient d'observer que ce qui en tient lieu ensuite consiste pour la majorité de la population dans une appartenance au tissu social catholique. Ce n'est pas étonnant dans la mesure où celui-ci avait déjà servi de ciment national à l'époque des Pays-Bas méridionaux <sup>95</sup>. Mais ce qu'il faut souligner à présent,

---

<sup>92.</sup> Cfr G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T.II, L'Etat, Paris, L.G.D.J., 1980<sup>3</sup>, not. p. 225 et sv.

<sup>93.</sup> P. BIRNBAUM, *La fin de l'Etat ?*, in *R.F.S.P.*, 1985/6, p. 981.

<sup>94.</sup> Cfr G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 260-262.

<sup>95.</sup> Cfr en ce sens not. Cl. BRUNEEL, *La nation belge*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT, Ch. FRANCK, e.a., Bruxelles, FUSL, 1989, p. 187 ; E. LAMBERTS, *Van Kerk naar zuil : de ontwikkeling van het katholiek organisatieleven in België in de 19e eeuw*, in *Tussen*

c'est que ce type de support conduit tout droit à une impasse. Car ou bien cette nation se donne un Etat au sens sociologique qu'on a rappelé, mais c'est nécessairement en renonçant à elle-même, tant il est vrai qu'un Etat moderne ne peut pas tirer sa substance nationale d'une identité religieuse qui exclut nécessairement une importante minorité de ses nationaux ; ou bien l'Etat s'identifie à cette nation, mais c'est nécessairement en renonçant à sa qualité d'Etat, tant il est vrai que celle-ci exige une certaine autonomie par rapport à un groupement philosophique même très étendu. Autrement dit, l'*Ersatz* de ciment national en Belgique au XIX<sup>ème</sup> siècle est incompatible avec la formation d'un véritable Etat.

La première branche du dilemme a pu s'observer concrètement, *grosso modo*, entre 1847 et 1884, quand la vie politique était dominée par le parti libéral qui avait, à bien des égards, le sens de l'Etat, et quand les cercles catholiques réagirent par un "anti-étatisme fervent" <sup>96</sup>. La seconde branche s'est réalisée, elle, d'abord au cours des années 1840, quand les ultramontains prirent le dessus sur les catholiques libéraux qui avaient rendu l'unionisme possible <sup>97</sup>, et plus tard, mais dans une moindre mesure, à partir de 1893, quand la majorité catholique sortit renforcée des élections législatives <sup>98</sup>.

**99.** Une évolution décisive s'observe cependant dès la fin de la première guerre scolaire (1884). C'est elle qui va permettre de sortir de cette impasse. Les catholiques de retour au pouvoir ne vont pas jusqu'à remettre en cause tous les acquis libéraux. Dans le domaine de l'enseignement, ce qu'on n'appelle pas encore le réseau officiel reste en partie soustrait à l'influence du clergé <sup>99</sup>. Les cimetières restent sécularisés. Le souci de respecter la neutralité philosophique et idéologique de l'Etat commence à se manifester <sup>100</sup>. Mais en même temps, c'est "un Etat minimal" que les catholiques mettent en place <sup>101</sup>. Non pas un Etat qui se déroberait aux nouvelles responsabilités que la situation politique et sociale de la fin du siècle réclame de sa part, mais un Etat soucieux

*bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming*, sous la dir. de J. BILLIET, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1988, p. 89 et p. 127.

<sup>96.</sup> E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 101. La tradition anti-étatiste du côté catholique remonte aux régimes autrichien, français et hollandais d'avant 1830 : cfr *ibid.*, p. 84-92.

<sup>97.</sup> Cfr *ibid.*, p. 94-97.

<sup>98.</sup> Cfr *ibid.*, p. 106-127.

<sup>99.</sup> Cfr *supra*, n° 79, note 8.

<sup>100.</sup> Cfr en ce sens E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 106-107.

<sup>101.</sup> *Ibid.*, p. 107.

de les faire assumer le plus largement possible, conformément au principe de subsidiarité, par les initiatives privées.

Ce choix est la conséquence logique de l'anti-étatisme qui s'était développé chez les catholiques depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Chaque fois que l'Etat s'est développé, il s'est dressé contre l'Eglise, pensaient-ils. Il faut donc faire d'abord confiance aux organisations privées.

Ainsi, à partir des années 1890, commence à prendre forme le système de la liberté subsidiée : dans le domaine de l'enseignement, du logement, et de la sécurité sociale, entre autres, des tâches d'utilité publique sont remplies par des associations privées avec le soutien des subventions de l'Etat. Ce système renforcera le pilier catholique, mais il bénéficiera rapidement au pilier socialiste aussi <sup>102</sup>. On est ici à la source du principe de pluralisme idéologique et philosophique.

**100.** Un autre facteur décisif va encore intervenir dans la formation de ce principe : il s'agit de la réforme électorale de 1899. La loi du 29 décembre 1899 substitue au scrutin majoritaire en vigueur jusqu'alors le scrutin proportionnel. Il faut savoir qu'après la révision constitutionnelle de 1893, la Belgique avait fait l'expérience du scrutin majoritaire jumelé avec le suffrage plural. Le résultat avait consisté en une sur-représentation des catholiques au nord du pays, et une sur-représentation des partis laïques au sud. Cette double bipolarisation n'aurait pas été supportable longtemps. Comme l'écrit M. Xavier Mabille, laisser un "quasi-monopole catholique de la représentation parlementaire flamande et une large majorité anticléricale dans la représentation parlementaire wallonne", c'eût été faire peser une réelle menace sur l'unité de l'Etat <sup>103</sup>. A joué également un rôle important dans la décision de passer au scrutin proportionnel, la volonté du parti catholique de sauver le parti libéral qui était en train de disparaître au profit du nouveau parti ouvrier belge. Les catholiques préféraient composer avec les libéraux qu'avec les socialistes qui, on le sait, leur faisaient peur.

Depuis 1899, la représentation proportionnelle —qui sera constitutionnalisée en 1920 <sup>104</sup>— fait partie des idées de droit les plus fondamentales du système constitutionnel belge. Elle assurera la protection des minorités (les catholiques en Wallonie, les socialistes en Flandre et les libéraux des deux côtés) ; elle évitera la

---

<sup>102</sup>. Cfr *ibid.*, p. 107-108.

<sup>103</sup>. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 211. Voy. aussi E. LAMBERTS, *op. cit.*, p. 130 et sv.

<sup>104</sup>. Cfr art. 48 de la Constitution.



superposition des clivages communautaires, philosophiques et socio-économiques, qui menacerait l'Etat d'implosion ; et elle favorisera une logique du compromis et du consensus.

Le suffrage universel masculin qui sera consacré en 1921 renforcera encore cette logique. Le suffrage censitaire et la domination francophone avaient pendant des décennies tenu à l'écart du parlement et des autres organes de décision les représentants du mouvement flamand et de ceux du mouvement ouvrier. Avec le suffrage universel et la représentation proportionnelle, un mécanisme d'intégration va se mettre en place et la pratique du compromis deviendra systématique, aussi bien pour composer les gouvernements —qui seront tous des coalitions, sauf l'exception de 1950—, que pour résoudre les problèmes les plus délicats, particulièrement en matière sociale, scolaire et linguistique <sup>105</sup>.

A partir de 1920, le passage d'une démocratie libérale et censitaire à une démocratie économique et sociale sera ainsi consommé, de même que la mutation d'un régime parlementaire pur en un système conciliant un respect formel des règles de ce régime avec la transformation des partis politiques en "agents effectifs et déterminants de la prise de décision politique" <sup>106</sup>.

Toutes les conditions de base seront ainsi réunies pour faire du consensus des piliers le substitut du support national de l'Etat, et du principe de pluralisme idéologique et philosophique l'expression juridique par excellence de ce système politique "consociatif".

## 2) *Un reflet fidèle de la "non-politique" culturelle du XIXème siècle : son organisation administrative*

**101.** C'est une proposition bien connue de la science administrative : "l'Administration est toujours dans une large mesure le reflet de la réalité qu'elle doit servir, et qui constitue en même temps son environnement" <sup>107</sup>.

A la discrétion initiale des interventions publiques tant en matière d'enseignement qu'en matière culturelle, correspond, jusqu'en 1840, un appareil administratif limité à une "simple division du Ministère de l'Intérieur" <sup>108</sup>. De 1841 à 1878, l'administration de

105. Cfr en ce sens X. MABILLE, *op. cit.*, p. 210-226.

106. W. DEWACHTER, *Du consensus élitaire comme fondement de la politique*, in *Liber Amicorum Léo Moulin*, Bruxelles, Lemaire, 1982, p. 164.

107. A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles, IBSP-CRISP, 1974, p. 24.

108. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire ...*, *op. cit.*, T.I., p. 241. Cet auteur résume cette première phase comme suit : "De commission, puis comité de l'Instruction qu'elle avait été en 1830,

l'instruction publique prend de plus en plus d'importance au sein de ce ministère. En 1859, elle est élevée par Rogier au rang de "division générale" <sup>109</sup>.

En 1879, elle est constituée en département ministériel distinct. Pour des raisons politiques et techniques <sup>110</sup>. Des raisons politiques tout d'abord. On est au lendemain des élections du 11 juin 1878 qui donnent le pouvoir au parti libéral. La création du ministère de l'Instruction publique répond au vœu des radicaux que le professeur François Laurent exprimait comme suit trois ans plus tôt :

"Osons le dire ! s'il n'y a pas de ministère de l'Instruction publique, c'est que le parti libéral ne s'est pas assez occupé de l'enseignement populaire (...). Pendant 20 ans, le gouvernement libéral a concentré presque tous ses efforts sur les intérêts économiques (...). Quand on demandait de l'argent pour les écoles normales, on répondait qu'il n'y en avait pas. Il faut que nos futurs ministres en trouvent, et quand il y aura un ministre de l'Instruction publique, il en trouvera, car c'est lui qui doit devenir un jour l'âme du Cabinet. La force d'une nation est dans son intelligence, et non dans ses finances" <sup>111</sup>.

Des raisons techniques justifiaient également la mesure : comment développer un réseau général d'enseignement de l'Etat sans créer un organe de gestion autonome ?

En 1884, après la victoire électorale du parti catholique, le département de l'Instruction publique est supprimé et réintégré dans le ministère de l'Intérieur. Depuis ce moment jusqu'en 1907, le "climat de triomphalisme et de revanche" <sup>112</sup> qui prévaut va de pair avec une situation administrative où le comique rivalise avec l'absurde : les services compétents pour l'administration des sciences, des lettres et des beaux-arts sont rattachés en 1884 au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics (!) ; le 26 août 1888, l'administration des Beaux-Arts retourne à l'Intérieur avec l'Instruction

---

l'administration de l'Instruction publique était devenue, en 1834, une simple division du ministère de l'Intérieur et elle était même tombée, en 1837, au rang de bureau, qui comprenait, en outre, les sciences, les lettres, les cultes, les archives et les services de santé. Puis, en 1840, elle était passée au département des Travaux publics, pour y former de nouveau une division comprenant aussi les arts, les sciences et les lettres".

109. *Ibid.*, p. 242 : "A son retour à l'Intérieur, en 1841, l'Instruction publique forma une division spéciale et distincte, placée sous les ordres immédiats du ministre, et dotée de plusieurs fonctionnaires de haut rang. La situation perdura, quasi sans changement, jusqu'en 1859. A ce moment, l'administration de l'Instruction publique fut élevée par Rogier au rang de "division générale", dotée d'un directeur général de l'Instruction publique et de deux chefs de division, l'un pour l'enseignement primaire, l'autre pour l'enseignement moyen et supérieur".

110. En ce sens A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 162.

111. Cité par J. LORY, *op. cit.*, T.II, p. 630.

112. A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 25.

publique, les Sciences et les Lettres ; mais le 18 juin 1895, elle en est à nouveau distraite pour être rattachée ... au ministère de l'Agriculture <sup>113</sup>. André Molitor voit dans ces avatars les premières traces d'"une politisation progressive de la fonction publique" <sup>114</sup>.

**102.** Enfin, on ne saurait évoquer l'organisation administrative de l'action publique culturelle sans rappeler le rôle non négligeable joué par les provinces et les communes en matière d'instruction, d'encouragements aux beaux-arts et de bibliothèques publiques. On sait, par exemple, que les organisations comme la *Ligue de l'enseignement* ont souvent trouvé dans certaines communes un appui plus dynamique que dans l'Etat <sup>115</sup>. On sait, par exemple encore, que plusieurs villes se dotent, dès le XIX<sup>ème</sup>, de leur propre théâtre ou de leur propre opéra. C'est le cas du *Théâtre royal de la Monnaie* <sup>116</sup> et du *Théâtre royal du Parc* à Bruxelles <sup>117</sup>, du *Koninklijke Nederlandse Schouwburg* (K.N.S.) d'Anvers, du *Nationaal Toneel Gent* (N.T.G.) à Gand et du *Koninklijke Vlaamse Schouwburg* (K.V.S.) de Bruxelles <sup>118</sup>, ou des opéras d'Anvers, de Gand <sup>119</sup>, de Liège, de Verviers et de Mons <sup>120</sup>. Les trois théâtres communaux flamands que l'on vient de citer revêtent, en outre, une signification importante dans la lutte pour l'émancipation culturelle du mouvement flamand. Fondés respectivement en 1853, 1871 et 1875, ils ont formé ce que ledit mouvement a appelé un "triangle historique" <sup>121</sup>.

---

<sup>113</sup>. *Ibid.*, p. 162, note 4.

<sup>114</sup>. *Ibid.*, p. 25.

<sup>115</sup>. Cfr B. LIESEN, *op. cit.*

<sup>116</sup>. De 1855 à 1963, le T.R.M. a fait l'objet de "concessions de droit privé passées entre la ville de Bruxelles, propriétaire du bâtiment, et des personnes privées. Les concessionnaires recevaient une subvention annuelle de la ville (garantie dans le contrat de concession) et des subventions —non garanties— de l'Etat et de la province de Brabant" : F. JONGEN, *L'aide à l'activité artistique : interventions des pouvoirs publics et stimulation du soutien privé*, in *Ann. dr. Louv.*, 1988/3-4, p. 459-460. Sur le statut actuel du T.R.M., voy. la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la Monnaie, telle qu'elle a été modifiée ultérieurement, dans S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *Medialex 1994*, Diegem, Kluwer, 1994, p. 70-74.

<sup>117</sup>. Il s'agit d'une concession de service public jusque 1975 : cfr M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1977-1978, T.IV, p. 37 et 77.

<sup>118</sup>. Cfr A. VAN IMPE, *Le théâtre d'expression néerlandaise*, in *Culture et politique culturelle, Documents - Cepess*, 1965, n°6, p. 73. Ces trois théâtres sont "des troupes réellement communales, c'est-à-dire administrées en concession ou en régie au nom de la ville" (*ibid.*).

<sup>119</sup>. Cfr A. VAN IMPE, *L'opéra en pays flamand*, in *ibid.*, p. 89.

<sup>120</sup>. Cfr R. STENGELE, *L'art lyrique*, in *ibid.*, p. 85.

<sup>121</sup>. J. VAN SCHOOR, *Theater*, in *Wegwijs cultuur*, sous la dir. de R. DE SCHRIJVER et de R. DILLEMANS, Leuven, Davidsfonds, 1986, p. 291.

Enfin, on rappellera que les communes sont très nombreuses à se doter de musées, dès l'accession à l'indépendance et sous le règne de Léopold II <sup>122</sup>.

En ce qui concerne les provinces, il faut cependant observer qu'elles n'entrent dans une phase vraiment active, dans le secteur de l'enseignement et de la culture comme ailleurs, que vers 1880-1890 <sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup>. Cfr. G. DONNAY, *Musées et collections publiques. Leur genèse*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans*, sous la dir. de A. D'HAENENS, s.l., créadif, 1980, p. 120-123.

<sup>123</sup>. Cfr. I. ROGGEN, *Une politique provinciale sectorielle : enseignement et culture*, Discours prononcé le 2 octobre 1984 devant le Conseil provincial du Brabant, Bruxelles, s.e., 1984, p. 7. Auparavant, prévaut encore l'idée que les provinces doivent rester discrètes à peine de "provoquer trouble, indiscipline et régionalisme destructeur de l'intérêt commun" (*ibid.*) ...

## **TITRE II : 1900-1960 : L'AUTONOMIE CULTURELLE ET LE PLURALISME, DEUX IDEES DE DROIT "PARA-LÉGALES" AU CENTRE D'UNE POLITIQUE CULTURELLE EMBRYONNAIRE**

### **Introduction**

**103.** Entre 1900 et 1960, les premiers instruments d'une politique culturelle se mettent en place. Le droit public de la culture commence à prendre forme. Simultanément, le mouvement flamand revendique avec une force croissante l'autonomie culturelle.

Dans un premier chapitre, on va examiner la portée socio-politique de cette revendication et la manière dont le droit étatique va en tenir compte sur le plan de l'organisation administrative. On montrera que derrière cette exigence d'autonomie et ces aménagements administratifs, le fédéralisme va naître en tant qu'idée de droit para-légale.

Dans le second chapitre, on présentera les principaux secteurs de la politique culturelle en formation : beaux-arts, éducation populaire et radio-diffusion. On y soulignera l'émergence du principe de pluralisme, tantôt dans le droit étatique, tantôt dans la para-légalité.

## **Chapitre I : Les manifestations légales et para-légales de l'autonomie culturelle**

### **Introduction**

**104.** Entre 1919 et 1960, on assiste à l'apparition d'un embryon de politique culturelle publique, tant du côté de l'Etat que du côté des provinces et des communes. La mise en place progressive des organes administratifs chargés de cette politique ira de pair, tout au long de cette période, avec l'ascension, au niveau para-légal, de l'idée de droit fédérale. Autrement dit, au moment même où se met en place un ministère national des Sciences et des Arts, se fait entendre une revendication d'autonomie culturelle qui réclamera avec de plus en plus d'insistance la scission de ce ministère. Cette scission va se réaliser progressivement, tandis que la revendication d'autonomie culturelle va se métamorphoser parallèlement en un projet de fédéralisme. De sorte que le long processus qui conduira, en 1969, au dédoublement du ministère de l'Education nationale et de la Culture doit s'analyser comme le symptôme de la progression de l'idée de droit fédérale dont le passage de la para-légalité au droit étatique s'effectuera en 1970. Pour évoquer les grandes étapes de ce processus, on examine successivement la mutation de l'idée d'autonomie culturelle en une idée de droit fédérale (section 1) et l'évolution du cadre administratif de l'action publique culturelle (section 2).

### **Section I : De l'idée d'autonomie culturelle à l'idée de droit fédérale**

#### **§ 1. *La portée socio-politique de l'autonomie culturelle du côté francophone : une quête d'identité douloureuse (1920-1937)***

##### **A. La fondation de l'Académie royale de langue et de littérature françaises (1920)**

**105.** Quand Jules Destrée, devenu ministre des Sciences et des Arts, inaugure l'Académie royale de langue et de littérature françaises, le 16 février 1921, il apparaît moins comme le célèbre défenseur de la spécificité wallonne que comme celui que la guerre a transformé en avocat passionné de la cause belge. Aussi tient-il à présenter l'événement comme l'"aboutissement d'un mouvement dont le point de départ fut ce banquet en l'honneur de Camille Lemonnier, organisé par *La Jeune Belgique*, sous la direction de Max Waller". Le premier "désir commun" du groupe était, rappelle-t-il,

"de donner à la Belgique une littérature à elle. C'était l'affirmation confuse encore, d'une conception nationale. Sans que la théorie en fût précisée, on comprenait que les prospérités économiques ne suffisent point à faire la grandeur d'un peuple, et qu'une nation ne compte vraiment comme telle que lorsqu'elle a enrichi, par des expressions lui appartenant en propre, dans le domaine de la science ou de l'art, le trésor commun des civilisations. Et l'élan vers la Beauté est si naturel à notre race qu'il n'est pas surprenant de l'avoir vu reparaître dès que la Belgique eut réussi à fixer les conditions matérielles de son existence indépendante".

Toutefois, le ministre ajoute aussitôt que le second "désir commun" du groupe

"était de cultiver la pureté de la langue française. Nous songions, certes, à nous affranchir de l'imitation des talents reconnus par Paris, mais nous ne poussions pas le nationalisme jusqu'à prétendre écrire en belge.

Puisque la chance nous était donnée d'avoir à notre disposition une des plus belles langues du monde, un des plus merveilleux modes d'expression des pensées, un des plus précieux instruments de communication, dans le temps et dans l'espace, avec les meilleurs des hommes, nous entendions la garder avec amour et piété, et réagir de notre mieux contre l'imprécision ou l'impropriété des termes, les locutions sans élégance ni correction, les déviations vulgaires auxquelles était exposée, chez nous, la langue française, en raison du voisinage immédiat des parlers germaniques" <sup>1</sup>.

Aussi, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 19 août 1920 qui crée l'Académie rappelle qu'une Académie flamande avait déjà été mise sur pied par un arrêté du 8 juillet 1886 <sup>2</sup>.

**106.** La notion de "littérature nationale" ne saurait donc faire illusion. Mais elle n'est pas seulement problématique en raison de la dualité linguistique qu'elle ne peut évidemment pas nier. Elle l'est également une fois réduite au concept, explicitement retenu par Destrée dans le même rapport au Roi, malgré la dénomination officielle de l'Académie, de "littérature belge de langue française".

Car dès 1919, un concept très différent commence à prévaloir *de facto* dans le monde des écrivains francophones de Belgique. En effet, sous l'influence de Franz Hellens, qui va occuper "pendant cinquante ans, une place équivalente à celle de Lemonnier durant la période précédente" <sup>3</sup>, c'est la notion de "littérature française de Belgique" qui va devenir l'idéologie officielle du système littéraire belge. Marc Quaghebeur, dans ses

1. Cité par P.J. SCHAEFFER, *Jules Destrée. Essai biographique*, Bruxelles, Palais des Académies, 1962, p. 346.

2. A.R. du 19 août 1920, *Mon. b.*, 5 septembre 1920. Cfr *supra*, n° 73. On revient *infra* sur ce problème du dédoublement des académies.

3. M. QUAGHEBEUR, *Balises pour l'histoire de nos lettres*, in *Alphabet des Lettres belges de langue française*, Bruxelles, Association pour la promotion des Lettres belges de langue française, 1982, p. 55.

remarquables "Balises pour l'histoire de nos lettres", a très bien montré l'importance considérable de la nuance qui sépare ces deux concepts pour l'avenir de la littérature en Belgique francophone <sup>4</sup>. Au-delà de l'enjeu strictement littéraire, il importe plus encore pour le présent propos d'en souligner la lourde portée symbolique pour l'avenir de l'identité culturelle et politique de la Belgique elle-même.

### **B. Le manifeste du "groupe du lundi" (1937) et le décrochage entre identité culturelle et appartenance politique**

**107.** Le rejet par Hellens, après la guerre de 14-18 de la notion de "littérature nationale" s'inscrit dans un triple contexte. Celui d'une guerre-boucherie produite par une exacerbation des nationalismes. Celui d'une montée de l'internationalisme lié à la révolution d'octobre. Et celui d'une discordance croissante entre le thème de "l'âme belge" et le redémarrage du mouvement flamand <sup>5</sup>.

La notion d'"âme belge" avait été lancée par Edmond Picard en 1897 et développée dans son "Essai d'une psychologie de la nation belge" <sup>6</sup>. Elle ne niait pas la dualité des peuples flamand et wallon, mais elle l'enfermait dans une identité culturelle, sociale, politique et juridique commune. Celle-ci était définie à travers une approche caractérologique faisant du Belge un être essentiellement "mesuré, individualiste, travailleur, associationniste" <sup>7</sup> et "phileupore" <sup>8</sup> ... Picard se référait aussi et surtout aux premiers travaux de Henri Pirenne dont on connaît la thèse du syncrétisme belge. Fondée sur la même vision de l'histoire, on retrouvera encore cette approche caractérologique, mais sous une forme beaucoup plus fine et intelligente, chez René Micha et Alphonse De Waelhens, en 1949 <sup>9</sup>. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est le fait que le monde littéraire francophone belge l'a rejetée dès l'entre-deux-guerres, après l'avoir involontairement illustrée au cours de l'époque léopoldienne précédente. Frans Hellens et les autres écrivains membres du *Groupe du lundi* —notamment Herman Closson, Marie Gevers, Michel de Ghelderode, Charles Plisnier et Marcel Thiry— affirment que leur

4. Cfr *ibid.*, p. 53-202.

5. *Ibid.*, p. 53.

6. E. PICARD, *Essai d'une psychologie de la nation belge, suivi de L'idée du droit en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1907<sup>2</sup>, 101 p.

7. *Ibid.*, p. 40.

8. *Ibid.*, p. 47. Ce néologisme forgé par Picard signifie : "qui aime le bien-vivre"

9. Ces textes ont été étudiés dans un autre ouvrage auquel on se permet de renvoyer pour les références et les commentaires : H. DUMONT, Ch. FRANCK, et al., *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Bruxelles, F.U.S.L., 1989, en particulier p. 21 et sv., 163 et sv., 228 et sv., 249 et sv., 279 et sv.



appartenance linguistique —la langue de leur berceau— est le facteur de loin le plus déterminant de leur littérature, et que leur patrie culturelle est donc la France. Certes, ils reconnaissent l'héritage des Jeunes Belges, à savoir une certaine spécificité de l'activité littéraire des francophones de Belgique. Mais ils redoutent par dessus tout le régionalisme littéraire. Particulièrement soucieux de se voir publiés et reconnus par Paris, ils revendiquent leur totale appartenance à la littérature française <sup>10</sup>.

**108.** Tout se passe comme si, devant la montée du mouvement flamand qui livre son premier combat sur un terrain exclusivement culturel, les écrivains francophones et surtout —Hellens en tête— ceux de Flandre qui étaient les plus visés par ce combat, tout en étant parmi les plus originaux et les plus proches du syncrétisme "pirennien", tout se passe comme s'ils savaient déjà que l'Etat belge renoncerait progressivement à les promouvoir, et même à les protéger. Ainsi que l'écrit M. Quaghebeur, que faire d'autre alors "qu'appeler à son secours la mère salvatrice censée garder intactes ses propres valeurs culturelles ? Comme Cybèle ne saurait plus être la nation belge, il reste à se reporter vers la mère-patrie linguistique : la France" <sup>11</sup>.

Si Hellens prend cette option dès 1919, il faut dire que le manifeste du Groupe du lundi date de 1937. Or, comme on va le voir dans un instant, cette année est aussi celle où "l'autonomie culturelle" revendiquée par le mouvement flamand va montrer son vrai visage. Si cette option pour un espace de francité se comprend donc aisément, il reste qu'elle ne réussira pas à occulter une douleur —que le concept de belgitude exprimera plus tard <sup>12</sup>—, et que ses conséquences pour l'avenir de l'identité culturelle de la Belgique francophone seront très négatives. Car l'option en question est sous-tendue par un rêve qui ne se réalisera pas. A savoir, le rêve d'un mouvement de reconnaissance réciproque et d'échanges fraternels entre l'aire francophone belge et l'aire francophone française. Ce rêve s'est heurté à la superbe indifférence de la France qui en outre ne se soucie guère "des doléances faiblardes et éprouve même à cet égard une propension marquée à fermer l'oreille" <sup>13</sup>.

---

10. Cfr M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 53-58.

11. *Ibid.*, p. 54.

12. Cfr H. DUMONT, Ch. FRANCK, et al., *op. cit.*, p. 24 et sv., 147 et sv., 227 et sv., 239 et sv., 263 et sv.

13. M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 57. Voy. aussi J.M. KLINKENBERG, *Lettres belges et lunettes parisiennes*, in *La Revue nouvelle*, décembre 1983, p. 541-553.

**109.** Résultat, pour ce qui concerne non seulement le monde littéraire et intellectuel francophone belge, mais aussi à bien des égards la future Communauté française de Belgique : "un processus de repli et de dénégation" <sup>14</sup>, ou pour quelques-uns —et non des moindres : faut-il citer Michaux <sup>15</sup>, Simenon <sup>16</sup>, Rolin <sup>17</sup>, Yourcenar <sup>18</sup>, Juin <sup>19</sup>, ...— l'exil et souvent la réalisation du "rêve fusionnel avec mère-France" <sup>20</sup>. Au total, une intelligentsia atomisée et marginalisée, non seulement à l'écart du champ politique et social, mais plus fondamentalement déconnectée "d'avec les forces vives qui sont et font l'histoire" <sup>21</sup>. Un monde littéraire "largement paralysé par l'intériorisation inconsciente de la désexistence" <sup>22</sup>, se réfugiant souvent dans de "beaux débats idéalisés" et dans "de faux universaux anhistoriques", peu capable de travailler à partir de l'ici et de son histoire concrète, ne cherchant guère à proposer aux hommes et aux femmes d'aujourd'hui une "perception globale susceptible de les aider à transformer le monde" où ils vivent ni même à le comprendre <sup>23</sup>. Quelques-uns réussiront tout de même à donner une expression littéraire de première force à ce morceau de pays menacé par la déshistoire, la "pesanteur matérialiste du quotidien" <sup>24</sup>, le "brouillard nauséux et compact" <sup>25</sup>, et finalement la perte d'identité <sup>26</sup>.

**110.** Mais, pour l'essentiel, il faudra attendre les années septante pour voir une nouvelle génération d'écrivains francophones réagir enfin avec vigueur contre cette "idéologie de la désappartenance", proclamer leur droit d'encore puiser dans le terreau des enfances les ressources de leur imaginaire —fût-il situé en Flandre—, et de nommer le

---

14. M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 54.

15. Cfr *ibid.*, p. 80-85.

16. Cfr *ibid.*, p. 134-139.

17. Cfr *ibid.*, p. 149 ; 165-167.

18. Cfr *ibid.*, p. 151.

19. Cfr *ibid.*, p. 167-168.

20. *Ibid.*, p. 57.

21. *Ibid.*, p. 149.

22. *Ibid.*, p. 198.

23. *Ibid.*, p. 145 et 150. M. QUAGHEBEUR explique aussi de cette manière le succès de la poésie, particulièrement vif en Belgique : "un poème ne se fait pas avec des idées mais avec des mots. Le théâtre ou le roman impliquent toujours, ne fût-ce que dans leur contenu, une référence minimale à l'histoire" (p. 152).

24. *Ibid.*, p. 149.

25. Citation de G. Vaes : *ibid.*, p. 162.

26. Cfr *ibid.*, p. 157-165.

pays d'entre-deux, qui a produit "malgré tout" leur esthétique <sup>27</sup>. C'est cette réaction que la notion de "belgitude" forgée par Claude Javeau et Pierre Mertens visera, du moins dans son sens originaire <sup>28</sup>. Et il faudra attendre les années quatre-vingts pour voir un ensemble d'intellectuels et d'artistes wallons réagir avec non moins de vigueur à la fois contre cette même "idéologie de la désappartenance" et ... contre la notion alternative de belgitude dont les relents "pirenniens" leur paraissent étrangers à l'identité wallonne <sup>29</sup>.

Il n'empêche, la capacité d'interpeller le monde politique, d'entretenir avec lui un rapport sain, c'est-à-dire dialectique, et finalement de dynamiser un espace public, restera très faible <sup>30</sup>. Or, comment une population pourrait-elle avoir une identité collective quand elle se voit imaginativement amputée d'une bonne part de son histoire et juridiquement coupée d'une part équivalente de son sol, tout en étant quasi dépourvue d'espace public ? Telle est la question qui ne cessera de miner le futur concept de "communauté française".

**111.** Cette éprouvante quête d'identité des francophones de Belgique —dont ils ne sont d'ailleurs pas encore sortis aujourd'hui— s'impose comme une donnée essentielle, si l'on veut comprendre la signification sociologique sous-jacente à la notion juridique d'autonomie culturelle qui est au coeur du présent propos. Portée par le mouvement flamand tout au long du trajet que l'on va suivre maintenant, cette notion est autant une idée-force et plus précisément une idée de droit, pour le peuple flamand, qu'elle n'est qu'une idée sociologiquement équivoque pour les francophones de Belgique. Equivoque puisque —on l'a montré— elle signifiera soit une douloureuse condamnation au statut psycho-sociologique d'exilé (intérieur ou extérieur) ou d'apatride —tel sera le sentiment des francophones de Flandre, comme des autres Belges attachés à une identité de l'"entre-deux"— ; soit une appartenance culturelle à la mère-patrie linguistique, en attendant l'acquisition *de iure* de la nationalité française —tel sera le sentiment des rattachistes pour qui la Belgique francophone est "le cap le plus nord-nord-est de la France" <sup>31</sup>— ; soit "une notion hybride et artificielle qui n'est de nulle part" <sup>32</sup> —tel sera le sentiment des

27. *Ibid.*, p. 198-199.

28. Cfr note 12.

29. Cfr H. DUMONT, Ch. FRANCK, et al., *op. cit.*, p. 29 et sv., 157 et sv., 249 et sv.

30. Cfr *ibid.*, p. 18-19 et M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 148.

31. Selon la célèbre expression de Marcel Thiry citée par M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 67, note 111.

32. Selon l'expression du *Manifeste pour la culture wallonne* de 1984 : cfr H. DUMONT, Ch. FRANCK, et al., *op. cit.*, p. 39. Adde les contributions de F. JONGEN et R. COLLIGNON à

Wallons convaincus de posséder une identité culturelle étrangère à la "bâtardise" bruxelloise— ; soit enfin une solidarité raisonnable des francophones bruxellois et des Wallons, justifiée par des motifs d'équilibre du rapport des forces interne à l'Etat belge, autant que par des motifs culturo-linguistiques —tel sera le sentiment des défenseurs du concept de Communauté française de Belgique <sup>33</sup>—.

On comprend ainsi, dès à présent, deux points essentiels pour la suite de la réflexion : d'une part, la relative facilité —sous la seule réserve des freinages circonstanciels représentés par les deux guerres mondiales et leurs répercussions— avec laquelle le mouvement flamand réussira à imposer sa vision de plus en plus territoriale et fédérale de l'autonomie culturelle, face à un partenaire francophone aussi profondément décontenancé et divisé ; d'autre part, le caractère artificiel et donc fragile de toutes les constructions juridiques futures —aussi habiles et à bien des égards fondées soient-elles— qui, comme la loi du pacte culturel, présupposeront la symétrie des composantes sociologiques des deux "communautés culturelles", comme si chacune était sous-tendue par le même type de rapport structurant entre identité culturelle et appartenance politique.

§ 2. *La portée socio-politique de l'autonomie culturelle du côté flamand : l'apparition d'une idée de droit fédérale para-légale (1919-1937)*

112. A l'inverse du décrochage qu'elle a impliqué du côté francophone entre identité culturelle et appartenance politique, l'autonomie culturelle va signifier du côté flamand un processus d'ajustement de l'une et de l'autre, autrement dit l'engendrement d'une nation. Ce processus a été, en outre, favorisé par une indéniable synergie —même si elle n'a pas été exempte de tensions comme il se doit— entre acteurs culturels et responsables politiques, alors que du côté francophone —on l'a souligné— c'est l'indifférence réciproque qui prédomine rapidement à partir de 1919. L'on examine ce double phénomène tour à tour dans son versant culturel et dans son versant politico-juridique.

A. **L'affirmation d'une identité culturelle flamande**

---

l'ouvrage collectif *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, éd. par M. UYTENDAELE, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 95-103 et p. 179-181.

33. Cfr l'appel des signataires pour la Communauté française rassemblés par J. SOJCHER, in *La Libre Belgique*, 15 septembre 1989 ; F. DELPÉREE, *La Belgique : un Etat, trois Communautés, une Région*, in *Le Journal des Procès*, n°185, 28 décembre 1990, p. 8-10 ; et H. DUMONT, *La dualité Communauté française - Région wallonne : sens ou non-sens ?*, in *A.P.*, 1994, T.2-3, p. 247-255.

113. On peut ici se contenter d'évoquer trois indices. Il apparaît premièrement que les Flamands se sont progressivement approprié les grands écrivains francophones de Flandre, en reconnaissant l'audience internationale qu'ils leur ont donnée. Et cette déclaration d'appartenance au patrimoine culturel flamand n'a pas seulement été appliquée à la génération d'avant 1919 composée d'écrivains, comme De Coster, Rodenbach, Verhaeren, Maeterlinck et Elskamp, qui étaient socialement contraints d'écrire en français. Fait plus frappant encore, elle a été appliquée aussi à la génération d'après 1919, celle-là même qui a non seulement récusé la notion d'"âme belge", mais a en outre délibérément proclamé son appartenance exclusive à l'espace de la francité ! Ainsi, aux yeux des philologues, des historiens et des anthropologues flamands d'aujourd'hui, les Ghelderode, Hellens, Gevers et autres Lilar sont, nonobstant leur appartenance au "Groupe du lundi", d'éminents représentants de la culture flamande. Leur rejet explicite de celle-ci ne serait qu'un symptôme de la "labilité" caractéristique des immigrés de la seconde génération ... <sup>34</sup>.

Comment ne pas voir dans l'exclusivisme aussi bien de cette réinterprétation flamande que de l'auto-interprétation francophile à laquelle elle se substitue, les traces d'une double violence symbolique, répondant à une double blessure psychologique, résultant elle-même d'une double incapacité éthique de reconnaître l'autre ? Les avatars institutionnels et juridiques, toujours en cours, de l'autonomie culturelle ne feront que reproduire ces doublets infernaux. Ceux-ci font irrésistiblement songer aux travaux de René Girard consacrés à la violence mimétique. On sait que pour le célèbre anthropologue, il faut le meurtre collectif d'une "victime émissaire" pour dissoudre ce type de violence et restaurer le calme, la victime devant "appartenir à la fois au-dedans et au-dehors" de la communauté concernée <sup>35</sup>. Nul doute en tout cas qu'à partir de l'entre-deux-guerres, c'est l'Etat belge qui, sur un plan seulement symbolique et instrumental il est vrai, va jouer de plus en plus ce rôle ingrat : un Etat dans lequel chacune des deux "communautés" se reconnaîtra de moins en moins, et dont la mise à mort civilisée, en tout

---

34. Cfr J. CRAEYBECKX, *L'ère des mutations accélérées*, in *Histoire de Flandre des origines à nos jours*, sous la dir. de E. WITTE, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1983, p. 322, et les auteurs étudiés dans H. DUMONT, Ch. FRANCK, et al., *op. cit.*, p. 27-29 et p. 163.

35. R. GIRARD, *La Violence et le sacré*, Paris, Grasset, 1972, p. 376. Il vaudrait la peine de travailler beaucoup plus à fond l'intuition très superficiellement esquissée ici, à partir d'une relecture systématique de l'auteur précité. Faute de temps et de place, nous laissons ce travail à d'autres.

cas sous sa forme unitaire, voire en tant que tel, sur l'autel de la paix communautaire prendra la forme d'une succession interminable de retraits de compétences <sup>36</sup>.

**114.** Pour revenir au processus d'ajustement des appartenances et des acteurs politiques et culturels en Flandre, c'est-à-dire au processus de création d'une nation flamande, il apparaît ensuite qu'une nouvelle génération d'auteurs néerlandophones et se définissant résolument comme flamands conquiert les faveurs du public : faut-il citer les Timmermans, van Ostaijen, Gijzen, Walschap, Boon, Claus, Ruyslinck, Daisne, Lampo, Michiels, etc. ? Leurs critiques de la société flamande — peu accueillante jusqu'il y a peu pour les oeuvres dérangeantes et d'avant-garde — sont parfois acerbes <sup>37</sup>, mais cela n'enlève rien — au contraire — à leur importante contribution à la formation d'une identité culturelle flamande.

La figure la plus poussée et la moins critique de cette contribution est atteinte dans le domaine du chant choral qui n'a pas cessé de militer pour l'émancipation culturelle de la Flandre depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. "Cantates et oratorios de Peter Benoît, qui son autant d'hymnes à la Flandre, ont été interprétés par des foules massées sous les carillons" ! Aussi, en 1947, l'"*Algemeen Nederlands Zangverbond*" est devenu "un groupe de pression communautaire et linguistique" <sup>38</sup>.

**115.** Enfin, il apparaît que toute la philosophie des oeuvres d'éducation populaire, dans le prolongement de la tradition inaugurée par les deux grandes fondations culturelles du XIX<sup>ème</sup> dont on a déjà parlé, sera sans cesse plus centrée sur le projet de construction d'une authentique "communauté" flamande homogène <sup>39</sup>. A partir de 1947, les grandes fondations culturelles, passées entre-temps de deux à trois <sup>40</sup>, commencent à collaborer et à entraîner un grand nombre d'autres organisations socio-culturelles flamandes dans leur action de groupe de pression communautaire. Cette action conduira à l'importante

---

36. L'avenir dira si, conformément au schéma de Girard, l'Etat ainsi sacrifié fera *a posteriori* l'objet d'une vénération nostalgique ...

37. Cfr J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 325 et les textes flamands repris dans J. SOJCHER (sous la dir. de), *La Belgique malgré tout*, Revue de l'Université de Bruxelles, 1980.

38. J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 330.

39. Cfr R. VAN ELSLANDE, *Kultuurpolitiek*, et P. ROCK, *Toekomstperspectieven voor de volksopleiding in Kultuur en kultuurpolitiek*, Cepess-documenten, 1965/6, p. 7-29 et 175-187.

40. Sur la naissance du *Vermeylenfonds*, voy. *infra*.

manifestation en faveur du fédéralisme du *Vlaams Aktie Komite*, le 10 novembre 1963 <sup>41</sup>.

C'est dans ce contexte culturel que l'on doit situer les grandes étapes du combat politique et juridique flamand pour l'autonomie culturelle. Ce deuxième versant justifie un examen plus détaillé.

#### **B. De l'autonomie culturelle du "programme minimaliste" (1919) à l'idée de droit fédérale du *Katholieke Vlaamsche Landsbond* (1937)**

116. Le terme d'"autonomie culturelle" aurait été utilisé pour la première fois par le socialiste anversois Camille Huysmans, dès avant 1914. Celui-ci se serait inspiré de la pensée de l'"austro-marxiste" Otto Bauer. Ce qu'il entend promouvoir en tout cas à travers ce vocable, ce n'est pas un nationalisme expansionniste, mais l'affirmation nationale d'un peuple aspirant à une égalité culturelle et économique par rapport à un peuple dominant, dans le cadre d'un même Etat. Dans le contexte de l'immédiat après-guerre, on connaît un sursaut de patriotisme belge et une réaction contre le mouvement flamand compromis par sa branche activiste, en manière telle que le fédéralisme préconisé par Jules Destrée avant 1914 paraît tombé dans la catégorie des idées dépassées. Aussi quand Huysmans s'allie avec le catholique flamand loyaliste Frans Van Cauwelaert, c'est autour d'un programme "minimaliste" qui n'a rien de fédéraliste.

Ce qui est demandé, ce sont les moyens de contrecarrer la formation par les écoles de Flandre d'une nouvelle génération de "fransquillons", et de poursuivre l'éducation morale et culturelle du peuple flamand. La scission du ministère des Sciences et des Arts, la division de l'armée en unités flamandes et wallonnes, la réorganisation de l'administration centrale sur la base du principe d'homogénéité linguistique de la Flandre et de la Wallonie, la flamandisation en Flandre de tous les degrés de l'enseignement et celle de la justice ainsi que des administrations publiques sont revendiqués dans cette perspective. Le reste, dans l'esprit de Van Cauwelaert, doit suivre presque automatiquement : le suffrage universel pur et simple, combiné avec la supériorité numérique de la Flandre et les progrès économiques dont elle est capable, ne peut que conduire les Flamands à la détention d'une position dominante.

Ce programme "minimaliste" reçoit rapidement un poids d'autant plus grand qu'il apparaît aux yeux des francophones comme une base de négociation bien plus acceptable

---

41. Crf X, *Les fondations culturelles flamandes*, C.H. du CRISP, n° 342, 25 novembre 1966, p. 8, 18 et sv.

que les revendications quasi séparatistes de la branche activiste du mouvement flamand, et que les revendications quasi fédéralistes de sa branche frontiste. Nombreux sont les socialistes flamands à s'y rallier parce qu'ils le jugent préférable à toute forme de fédéralisme qui comporterait le risque —essentiel à relever pour notre propos— d'une minorisation de leur tendance dans une Flandre autonome, et parce qu'ils espèrent beaucoup d'une politique publique culturelle résolument active. Enfin, nombreux sont les catholiques flamands à s'y rallier au nom du raisonnement de Van Cauwelart. Les libéraux flamands, par contre, encore très dominés par les mandataires de la classe dirigeante francophone, freinent sa réalisation <sup>42</sup>.

117. A partir de 1929, le contentieux communautaire fait tomber plusieurs gouvernements. C'est cette année-là que les socialistes Jules Destrée et Camille Huysmans élaborent un "Compromis des Belges". Celui-ci préconise l'unilinguisme des deux grandes régions, tout en permettant aux minorités francophones de Flandre en nombre suffisant de bénéficier de services bilingues <sup>43</sup>. C'est cette concession qui suscite l'opposition des organisations flamingantes, opposition telle qu'on ne la retrouve que sous une forme plus restrictive dans la législation linguistique de 1932, fondée, comme on le sait sur le principe de la territorialité. Certes, celui-ci est encore conçu de manière souple, puisque le régime linguistique des administrations peut évoluer en fonction des résultats de recensements linguistiques décennaux. Mais on peut dire qu'à partir de 1932, le ver est dans le fruit. La loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, en particulier,

---

42. On s'est appuyé, pour ce qui précède, sur J. CRAEYBECKX, *L'ère des mutations accélérées*, in *Histoire de Flandre des origines à nos jours*, éd. par E. WITTE, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1983, p. 248-254 ; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 216-219 et 231 ; et D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuiling, de professionalisering en het overheidsbeleid*, Leuven, Helicon, 1985, p. 191-192. On notera que l'inspiration soi-disant trouvée par Camille Huysmans dans la pensée d'Otto Bauer n'est guère convaincante. En effet, la thèse que Bauer avait soutenue en 1906, dans le contexte de l'épineuse question des nationalités en Autriche, était celle de l'autonomie *personnelle* qui fait de la nationalité un attribut individuel comparable à l'appartenance religieuse. Or, cette thèse se situe aux antipodes de l'autonomie *territoriale* à laquelle le principe de l'homogénéité linguistique territoriale se rattache. Cfr O. BAUER, *La question des nationalités et la social-démocratie*, trad. française, Montréal-Paris, Guérin Littérature-Arcantère, 1987, T.2, p. 337-375 ; J.-P. BLED, *L'Autriche-Hongrie : un modèle de pluralisme national ?*, in *L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, sous la dir. de A. LIEBICH et A. RESZLER, Paris, P.U.F., 1993, p. 25-35.

43. Cfr le texte du Compromis in M.-P. HERREMANS, *La Wallonie, ses griefs, ses aspirations*, Bruxelles, Marie-Julienne, 1951, p. 310-312. "Il conviendra de laisser au suffrage universel, soit dans chaque province, soit dans chaque commune, le libre choix de la langue ou des langues qu'elles entendent employer pour leurs rapports avec les administrés" (p. 311).



marque "un tournant" <sup>44</sup> en ce qu'elle admet, sous la pression des protagonistes de l'homogénéité culturelle des communautés ethniques, de fortes restrictions à la liberté individuelle du choix de la langue de l'enseignement, dans le but de défendre la collectivité flamande contre la francisation par l'école. Les premiers germes d'un "concept nouveau de 'communautés linguistiques' à base territoriale et séparés par une 'frontière'" <sup>45</sup> sont ainsi jetés dans la législation.

118. Même si ce n'est que dans celle de 1961-1963 qu'ils vont atteindre en droit étatique la taille d'un "ferment fédéraliste", pour reprendre l'expression de M. de Visscher <sup>46</sup>, dans l'imaginaire juridique du mouvement flamand ils reçoivent cette portée dès les années 1930. "L'unité et l'homogénéité de la région de la langue néerlandaise ont toujours été les objectifs prioritaires" dudit mouvement <sup>47</sup>. Aussi, les premiers projets significatifs de celui-ci visant à transformer le régime unitaire de la Belgique en un régime fédéral s'enracinent dans une lecture des lois de 1932 comme devant préparer la transformation de la frontière linguistique en frontière politique et administrative. Telle est, par exemple, le proposition du *Katholieke Vlaamsche Landsbond* formulée lors de son congrès des 9 et 10 janvier 1937 <sup>48</sup>. Cette association avait été fondée en 1919 par Fr. Van Cauwelaert autour de son programme "minimaliste" et de sa modeste revendication d'"autonomie culturelle" <sup>49</sup>. Dix-huit ans plus tard, elle milite pour le fédéralisme, après avoir "inspiré dans une large mesure la nouvelle législation linguistique" <sup>50</sup>. Assurant la liaison entre le parti catholique et les grandes organisations culturelles flamandes, et comprenant des personnalités comme G. Eyskens, elle fera progresser les idées fédéralistes dans l'opinion catholique flamande.

---

44. P. MAROY, *L'évolution de la législation linguistique belge*, in *Rev. dr. publ.*, 1966, p. 473.

45. P. DE VISSCHER, *Droit public*, T.I, Louvain-la-Neuve, U.C.L., 1983-1984, p. 292.

46. *Ibid.*

47. J. VELAERS, *La Communauté et la Région flamandes : leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre ?* in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle, Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 79. La doctrine flamande actuelle est unanime pour souligner l'"importance fondamentale pour la structure de l'Etat belge" devenu fédéral du principe de territorialité, et pour en faire remonter l'origine à la législation linguistique de 1932. Cfr par ex. A. ALEN, *La Belgique : un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, 1990, n°7-8. Cfr aussi l'interprétation du Conseil d'Etat (IVe Chambre), n°15.990, 17 août 1973, *Germis, R.A.A.C.E.*, p. 659-673 et sur cet arrêt et la jurisprudence qu'il a inaugurée : H. DUMONT, *La fonction de juger les activités des pouvoirs politiques, fonction juridictionnelle ou politique ?*, in *Le Journal des Procès*, 14/6/1985, p. 15 et sv.

48. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 242 et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 261.

49. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 231.

50. *Ibid.*, p. 242.

**119.** En 1937 également, les socialistes flamands tiennent un congrès séparé pour la première fois. Ils s'y prononcent pour l'autonomie culturelle, mais contre le fédéralisme, toujours en raison de leur crainte d'être minorisés dans une entité fédérée. Analysant le retard économique et social de la Flandre, ils soulignent aussi la nécessité d'une économie planifiée. Quant aux libéraux flamands, qui n'ont presque pas de représentants au Parlement, ils restent très attachés à l'idée de droit unitaire. Aussi sont-ils les seuls à s'opposer à la scission du ministère de l'Instruction publique <sup>51</sup>.

**120.** Derrière les ailes flamandes des partis traditionnels et le mouvement flamand dit loyal, "un deuxième mouvement flamand, minoritaire du point de vue des adhésions, mais irréductible et radical du point de vue idéologique" réunit les héritiers des frontistes et des activistes. Il milite résolument pour "l'autonomie politique de la Flandre et la disparition, ou du moins le démantèlement de la Belgique, considérée comme l'opresseur du peuple flamand" <sup>52</sup>. Or les deux mouvements flamands vont se rapprocher au cours des années trente, autour d'une même vision de la culture flamande.

On a observé que celle-ci était encore, avant 1914, une culture flamando-belge <sup>53</sup>. Pendant et après la guerre, elle s'est détachée de la Belgique ; la culture belge est devenue "une culture essentiellement francophone", tandis que la culture flamande a créé "un cadre, une atmosphère et une mentalité dans lesquels la loyauté nationale et l'amour patriotique" ont reçu "progressivement un contenu purement flamand". Ainsi conçue, cette culture flamande va former le "terreau commun" des flamingants loyaux et des flamingants anti-belges <sup>54</sup>.

**121.** Une cause supplémentaire de ce rapprochement réside dans le fait que les lois de 1932 n'ont pas arrêté la rapide francisation tant redoutée de la capitale et des communes de son agglomération <sup>55</sup>. On comprend, dans ces conditions, comment le consensus des différentes branches du mouvement flamand pour revendiquer l'autonomie culturelle s'éloigne de plus en plus de l'idée originaire que s'en faisait Camille Huysmans.

---

51. Cfr E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 237.

52. L. VOS, *Nation belge et mouvement flamand*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, sous la dir. de H. DUMONT H., Ch. FRANCK et al., Bruxelles, FUSL, 1989, p. 214.

53. Cfr *supra*, n° 71-74.

54. L. VOS, *op. cit.*, p. 214-215.

55. *Ibid.* et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 256.

D'ailleurs, le "programme minimum" de celui-ci est réalisé dès 1938, sur le plan législatif, à l'exception de la scission du ministère de l'Instruction publique.

Le consensus de la fin des années trente autour de cette dernière exigence symbolise donc manifestement beaucoup plus qu'un simple aménagement de l'appareil administratif de l'Etat. Pour un nombre croissant de Flamands, cette scission est l'expression dicible d'une idée de droit fédérale provisoirement encore indicible sur la scène politique belge. Car du côté francophone, les esprits ne sont pas mûrs. Certes, le courant fédéraliste est présent en Wallonie dès avant 1914, on l'a souligné <sup>56</sup>. Certes, des projets fédéraux s'élaborent dans les années trente au sein de certaines associations wallonnes et parmi quelques députés et intellectuels wallons. Mais ils ne trouvent guère d'écho au sein d'une population foncièrement unitariste. En outre —et ce point est à nouveau essentiel pour notre propos— le courant fédéraliste recrute bien plus d'adeptes chez les socialistes et les libéraux que chez les catholiques. Ces derniers éprouvent, en effet, une crainte similaire à celle des socialistes flamands, mais symétriquement opposée : celle d'une prépondérance des libre-penseurs dans une Wallonie autonome. Représentent à cet égard une exception Elie Baussart et sa revue régionaliste *Terre wallonne* qui militent dans le mouvement wallon, tout en assumant explicitement le fait de la position minoritaire des catholiques en Wallonie <sup>57</sup>.

### § 3. *La consécration politique du concept de "communauté culturelle" dans les travaux de centres d'études : un essai de récupération (1936-1958)*

**122.** Présentée sous une forme modérée, sans aucune remise en cause de la structure unitaire de l'Etat belge, l'idée d'autonomie culturelle et son corollaire, la scission du ministère de l'Instruction publique, vont progressivement se faire accepter dans l'esprit des personnalités les plus soucieuses de trouver une solution au "problème communautaire". Rappelons les deux principales étapes de cette progression, pour la période sous revue.

#### A. *Dans les travaux du Centre d'études pour la réforme de l'Etat (1936)*

**123.** En 1936, le *Centre d'études pour la réforme de l'Etat* (C.E.R.E.) —un centre d'initiative privée composé de personnalités représentatives "de tendances et de milieux

---

<sup>56</sup>. Cfr *supra*, n° 75 et 116.

<sup>57</sup>. Cfr M.-P. HERREMANS, *op. cit.*, p. 211-221 ; X. MABILLE, *op. cit.*, p. 242 et E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 197-198, 237-238.

divers" <sup>58</sup>— réfléchit à "l'adaptation de la structure de l'Etat à la dualité des groupes ethniques qui composent la nation" <sup>59</sup>. Tout l'intérêt de cette réflexion consiste en ce qu'elle conduit à la consécration des concepts de "communauté culturelle" et de "communauté populaire", utilisés comme des synonymes.

**124.** Selon les historiens Pierre Sauvage et Hervé Hasquin, le concept de "communauté populaire" avait fait son entrée sous la forme de *Volksgemeenschap*, en cette année 1936, "dans le vocabulaire du monde politique catholique flamand" qui l'avait lui-même tiré de "la notion de *Volksgemeinschaft* chère au national-socialisme et dont la dimension culturelle était évidente" <sup>60</sup>. Dans les documents publiés par le Centre, on trouve une étude due à Lode Claes, d'où il apparaît que le terme de "communauté flamande" est déjà utilisé en 1930 dans une brochure préconisant, sous l'intitulé "Federalisme en Groot Nederland", une union réelle Flandre-Wallonie. Les deux "communautés" sont donc invitées, dans ce projet, à prendre chacune la forme d'un Etat doté de la souveraineté interne, l'union n'ayant que la souveraineté externe. La brochure émane du *Vlaamsch Studiecomité voor politieke, sociale en culturele aangelegenheden*, un groupe principalement composé de jeunes intellectuels et de professeurs de l'Université de Louvain <sup>61</sup>.

Mais ce sont surtout les Congrès évoqués ci-avant du *Katholieke Vlaamse Landsbond*, tenus en octobre 1935 et en mai 1936, qui vont diffuser avec l'appui du journal *De Standaard*, la notion de communauté, en l'intégrant dans un projet plus modéré se revendiquant du fédéralisme. L'idée fondamentale est de donner un statut de droit public à la communauté flamande permettant de réaliser la devise : "De Vlaming meester in eigen huis". Pour le K.V.L., "la communauté flamande est historiquement plus ancienne que l'Etat belge". Dans la fédération belge préconisée, "le pouvoir n'émane pas seulement du peuple, comme le déclare l'article 25 de la Constitution, mais des

---

58. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 246.

59. R. MARCQ, *Introduction*, in CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT (C.E.R.E.) *La réforme de l'Etat*, Bruxelles, s.d. (1937), T.I., p. X. Cette introduction est en réalité une lettre adressée au Premier Ministre, P. Van Zeeland, à qui l'ensemble des rapports sont adressés. Ledit Premier Ministre manifeste dans sa réponse, tout son intérêt pour les suggestions du Centre dans le domaine précisément du contentieux communautaire (p. XIV du même volume).

60. H. HASQUIN, *Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations*, in *A l'enseignement de la Belgique nouvelle*, sous la dir. de M. UYTENDAELE, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 49. L'auteur s'appuie sur P. SAUVAGE, Introduction à J. LECLERCQ, *Les catholiques et la question wallonne*, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1988, p. 10, note 18 renvoyant elle-même aux travaux de Emmanuel Gérard.

61. L. CLAES, *Le mouvement flamand et la réforme de l'Etat*, in C.E.R.E., *op. cit.*, p. 368.

communautés naturelles", à savoir les "communautés flamande et wallonne, considérées comme des entités distinctes", séparées par une frontière linguistique "érigée en frontière politique et administrative" <sup>62</sup>.

**125.** La cinquième commission "structure de l'Etat" du C.E.R.E. a cru pouvoir conserver cette référence au concept de communauté, tout en la dépouillant de toute connotation fédérale. En effet, ses membres ont unanimement, à l'exception d'un seul, rejeté la solution fédérale, considérant que pour la Belgique, "le fédéralisme risque d'aboutir rapidement au séparatisme et à la mort" <sup>63</sup>.

Après cette position de principe, en faveur du maintien de l'Etat unitaire, elle définit la dualité communautaire belge comme suit. Le texte est long, mais il vaut la peine de le reproduire *in extenso* :

*1° Il y a en Belgique deux communautés culturelles principales*

Deux communautés : le vocable est moderne. Il connote des notions fort anciennes, mais qui se sont chargées d'une nouvelle valeur psychologique. Il décrit l'attachement par toutes les fibres du coeur à un groupement culturel. Il met moins l'accent sur les éléments politiques et matériels que sur les facteurs culturels et linguistiques. Il traduit en fait une réalité très noble et très respectable. La communauté est une entité qui a de véritables droits. L'élite ne peut se développer complètement et ne peut remplir sa mission éducatrice que si elle reste étroitement en contact avec elle.

*2° Il y a une nation belge*

La nation belge existe parce que, unissant dans le passé les deux communautés populaires, elle a une longue, glorieuse et douloureuse histoire et parce que, dans le présent, elle correspond à une réalité internationale, économique et psychologique.

Si dans notre pays, il y a deux cultures différentes, il y a aussi une manière commune de penser, d'agir et de réagir dont on se rend mieux compte dès qu'on passe la frontière. Le même idéal de respect de la personne humaine, le même attachement aux institutions libres animent tous les Belges. Par ailleurs, il est impossible de surévaluer l'importance des intérêts communs qui entraînent une interpénétration profonde des deux régions linguistiques du pays.

Enfin, comme toutes les autres nations, les Belges veulent poursuivre dans tous les domaines une politique de grandeur. Les peuples, comme les individus, ne se contentent pas de pain, mais veulent aussi accomplir, dans une fierté joyeuse, une tâche magnifique et utile.

Pour accomplir une grande oeuvre, tant sur le plan international qu'à l'intérieur, on ne doit pas encore resserrer des frontières déjà si étroites.

*3° L'Etat doit maintenir et servir les communautés populaires*

---

62. *Ibid.*, p. 381 ; 384-385.

63. P. WIGNY et T. VAN PUYVELDE, *Introduction au rapport de la cinquième commission*, in C.E.R.E., *op. cit.*, p. 304-305.

La réalité des communautés populaires et celle de la nation étant ainsi établies, on demande parfois laquelle des deux doit être préférée.

La Commission est d'avis qu'un pareil conflit ne doit pas se présenter. En fait, un Etat ne remplit dignement sa mission que s'il favorise le développement de toutes les virtualités morales et matérielles des communautés qui le composent. Il doit protéger cet épanouissement contre les attaques du dehors et du dedans. Il faut même aller plus loin : l'Etat ne doit pas se borner à satisfaire des aspirations populaires, il doit susciter un élan vers le mieux, tout comme un bon père tâche d'éduquer et de former son enfant.

Puisque nous avons deux communautés qui, sur certains points essentiels, ont des besoins et des aspirations propres, l'Etat doit s'adapter à cette dualité. Il doit veiller non seulement à la sauvegarde des intérêts communs de toute la population mais, avec la même sollicitude, avec le même amour, il doit aider à l'épanouissement complet de chaque communauté" <sup>64</sup>.

**126.** On voit immédiatement toute la différence qui sépare la notion de communauté culturelle ainsi comprise et celle que promeut le *Katholieke Vlaamsche Landsbond*. Pour cette dernière, il y a lieu de réécrire l'article 25 de la Constitution pour établir l'antériorité historique et logique des communautés par rapport à l'Etat. Pour le C.E.R.E., par contre, il n'y aurait pas plus lieu d'affirmer la primauté des communautés, que celle de la nation belge. Mais cette position est aussitôt contredite par la métaphore paternelle : l'Etat et la nation belges seraient vis-à-vis des communautés culturelles dans une position analogue à celle du père vis-à-vis de ses enfants ...

D'un point de vue strictement juridique, il ne fait pas de doute que dans tout Etat, qu'il soit unitaire ou fédéral, c'est la nation détentrice du pouvoir constituant originaire qui est souveraine ; et que les communautés qui composent cette nation et qui lui sont le cas échéant antérieures renoncent à la souveraineté, dès lors qu'elles voient leurs compétences déterminées par la Constitution <sup>65</sup>.

Et d'un point de vue historique, il est faux de parler de communauté flamande et de communauté wallonne avant le 19ème siècle <sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> C.E.R.E., *op. cit.*, p. 309-311. Il est à noter que ce texte ... amputé du *secundo* ... sera cité par le ministre Tindemans dans son exposé introductif à la Commission spéciale du Sénat, en octobre 1968, lors des travaux préparatoires à la troisième révision de la Constitution, et qu'il sera reproduit ... toujours amputé du *secundo* ... en tant que texte "prophétique" annonçant le futur art. 3 ter de la Constitution, par P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namur-Bruxelles, Société d'études morales, sociales et juridiques - Larcier, 1972, p. 51, comme par P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 123-124.

<sup>65</sup> H. DUMONT, *Etat, Nation et Constitution. De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.*, p. 77, 81, 82, 86, 87, 113 et les références citées.

<sup>66</sup> Cfr L. VOS, *op. cit.*, p. 208 et H. DUMONT, Ch. FRANCK et F. OST, *Conclusions générales*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.*, p. 279-284.

Les positions du *Katholieke Vlaamsche Landsbond* comme celles du C.E.R.E. sont donc dénuées de toute valeur, tant sur plan juridique que sur le plan historique. Mais elles reflètent très bien l'état des esprits en présence à la veille de la seconde guerre : d'un côté un mouvement flamand porteur d'une idée de droit oscillant entre le fédéralisme et le confédéralisme ; et de l'autre côté, l'establishment belge éclairé accroché à l'idée de droit unitaire, mais tout disposé à ouvrir la porte au concept de communauté culturelle défendu par le premier, sans comprendre que ce concept sera le cheval de Troie du fédéralisme.

**127.** Toujours est-il qu'après avoir ainsi reconnu la dualité des communautés, le C.E.R.E. estime que chacune d'elles doit disposer de l'autonomie culturelle, dans le cadre de l'Etat unitaire :

"Dans le domaine culturel, la division de la Belgique est nettement marquée. Avec raison, les Flamands et les Wallons veulent assurer un développement libre et complet de toutes leurs possibilités artistiques et intellectuelles. Il faut que chaque communauté populaire sente qu'à ce point de vue, elle jouit dans le cadre d'un Etat unitaire d'une complète autonomie" <sup>67</sup>.

Il propose alors de scinder le ministère de l'Instruction publique et de créer des Conseils culturels consultatifs. Sur le premier point, le C.E.R.E. propose de pousser le dédoublement "très loin" :

"Les deux directions générales de l'Enseignement et des Sciences, et des Beaux-Arts, seront dédoublées. Une direction groupera tous les services d'exécution expédiant une besogne purement administrative (liquidation des traitements, achat du matériel, le service de la comptabilité, la bibliothèque, le service des bâtiments, le service de traduction).

A la tête de l'Administration se trouvent deux administrateurs qui ont la haute direction, l'un des services flamands et l'autre des services français. Ils prennent la place du secrétaire général.

Ces deux hauts fonctionnaires se réunissent en collège chaque fois que se posent des questions de principe ou de jurisprudence. Il est indispensable de ménager des contacts directs entre les directeurs de l'Administration de l'Enseignement et des Sciences" <sup>68</sup>.

Quant au second point, le C.E.R.E.

"souhaite la constitution d'un conseil consultatif composé de deux chambres, l'une flamande et l'autre française. Ce conseil donnerait son avis non seulement dans les questions linguistiques ou culturelles, mais encore dans tous les domaines où l'intervention d'un corps étranger à l'Administration peut contribuer à relever le niveau de l'enseignement.

---

67. C.E.R.E., *op. cit.*, p. 322.

68. *Ibid.*, p. 322-323. Concernant les questions budgétaires et les services extérieurs au ministère, cfr p. 323-324.

En particulier, il devra être consulté sur les nominations importantes, l'organisation des programmes scolaires, la création d'instituts et de cours nouveaux, etc.

Un conseil consultatif risque de tomber rapidement dans une somnolence dont on le tire de plus en plus rarement. Pour éviter ce danger, l'arrêté organique doit prévoir que l'avis du nouveau corps sera *obligatoirement demandé* dans toutes les affaires qui sont de sa compétence" <sup>69</sup>.

**128.** Cette deuxième proposition sera entendue par le gouvernement Janson (nov. 1937-mai 1938) comme on le verra dans la section suivante. La première proposition suscitera, par contre, d'âpres débats. Le 15 mai 1939, par exemple, la revue "*Le Flambeau*" publie un article de J. de la Vallée Poussin, secrétaire général honoraire du ministère de l'Instruction publique, consacré à la proposition du *Nederlandsche Cultuurraad* —créé un an auparavant— ... de scinder le ministère. Il y voit "un amorçage pour d'autres réformes beaucoup plus profondes" qui risquent de provoquer "la glissade mortelle sur la pente savonnée qui mène à la dislocation du pays" <sup>70</sup>. En février 1940, le gouvernement Pierlot II retient une proposition de compromis qui évite la scission complète. Au Parlement, la coalition catholique-libérale se divise à son propos. Le Premier Ministre remet sa démission au Roi. Celui-ci ne la refuse qu'en raison des circonstances internationales ... <sup>71</sup>.

#### **B. Dans les travaux du Centre Harmel (1948-1958)**

**129.** Deuxième étape : après l'habituel temps de pause que le contentieux communautaire se soucie de respecter au lendemain d'une guerre, la revendication de l'autonomie culturelle revient en force à la fin des années cinquante. C'est aussi à ce moment —le 24 avril 1958— que le Centre Harmel publie son rapport final. Ce Centre —créé par une loi du 3 mai 1948 et finalement dénommé *Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays*— reconnaît à nouveau "l'existence au sein de la nation belge, de deux communautés culturelles", la "communauté wallonne" de langue française et "la communauté flamande" de langue néerlandaise. Ces communautés "doivent être homogènes". Les "minorités linguistiques" qui y vivent doivent s'y "adapter". L'autonomie culturelle doit enfin et surtout permettre à chaque communauté de mener la politique culturelle qui convient à son

---

<sup>69</sup>. *Ibid.*, p. 323. Concernant les détails, cfr p. 357-365 : le C.E.R.E. est allé jusqu'à rédiger un avant-projet de loi. L'A.R. du 7 février 1938 cité *infra* s'en inspirera largement.

<sup>70</sup>. J. DE LA VALLÉE POUSSIN, *L'autonomie culturelle*, Extrait de la Revue *Le Flambeau*, 15 mai 1939, p. 19 et 23.

<sup>71</sup>. Cfr X. MABILLE, *op. cit.*, p. 246-247 et D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 192-194.



identité et à ses besoins. Des Conseils culturels distincts et autonomes devraient disposer du pouvoir de donner au Gouvernement et au Parlement "des avis sur toutes les matières culturelles", de rédiger des règlements, auxquels des arrêtés accorderaient force exécutoire" et de "distribuer aux organismes culturels de leur ressort, tant publics que privés, des subventions et des encouragements". Pour la radiodiffusion et la télévision, "un Conseil de Gestion wallon et un Conseil de Gestion flamand" devraient être créés <sup>72</sup>.

**130.** Comme l'écrit X. Mabilie, "menés relativement à l'écart de l'agitation de la vie politique, les travaux du Centre Harmel sont révélateurs de l'évolution des esprits" au cours des années 40 et 50. Nul doute, en tout cas, que deux événements majeurs au cours de cette période ont contribué à cette évolution des esprits : la question royale et la question scolaire. L'une et l'autre ont "profondément divisé le pays, le rapport de force étant chaque fois différent en Flandre d'une part, en Wallonie et à Bruxelles d'autre part". Seule, continue le même auteur, "l'unité des partis nationaux, que ces conflits renforçaient, masquait la gravité des menaces qu'ils faisaient peser sur l'unité du pays" <sup>73</sup>.

A cet égard, il faut relever que dans l'interprétation rétrospective que les chantres de la nation wallonne donnent aujourd'hui de ces événements, le vote contre le retour du Roi par une majorité des Wallons —alors que 72% de voix favorables à ce retour s'exprimaient en Flandre—, et les événements de caractère insurrectionnel dans les centres industriels wallons qui ont provoqué finalement l'abdication de Léopold III —en particulier les trois morts de Grâce-Berleur— constituent le moment fondateur de l'"auto-institution de la société wallonne par elle-même" <sup>74</sup>.

Ce qui est sûr en tout cas, c'est que la prise de conscience wallonne a fait des pas décisifs en avant entre 1938 et 1958. On a vu l'origine flamande du concept de communauté culturelle, et l'importance —non moins que l'ambiguïté— de sa consécration par les travaux du Centre d'études pour la réforme de l'Etat et du Centre Harmel. Il faut relever maintenant les réactions du mouvement wallon face à ce concept.

#### § 4. *La réception du concept de communauté culturelle par le mouvement wallon : les germes d'une "communauté wallonne" (1938-1958)*

---

<sup>72</sup>. Cité par R. SENELLE, *La révision de la Constitution 1967-1971*, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la coopération au développement, 1972, p. 15-17.

<sup>73</sup>. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 314 et 312.

<sup>74</sup>. J. FONTAINE, *Universalisme de la culture wallonne : réalisations et virtualités*, in *Belgitude et crise de l'Etat belge*, *op. cit.*, p. 254.

### A. L'apport du chanoine J. Leclercq

**131.** Dès 1938, le chanoine J. Leclercq s'empare du concept, en publiant à Paris un essai intitulé *De la communauté populaire* <sup>75</sup>. Il y voit l'expression des caractéristiques les plus positives de l'idée de nation, distinguée de la notion d'Etat. La communauté populaire est "basée sur la réalité de la vie commune", une réalité d'abord et avant tout culturelle : la culture est "l'âme de la communauté populaire". Celle-ci forme "une idée-force, orientant la vie sociale dans un sens déterminé et créant un esprit". Elle indique des valeurs et, de ce fait, "amène la démocratie à maturité". Elle rapproche les classes sociales autour d'une culture commune. L'Etat, lui, est présenté comme "une institution juridique" pouvant abriter des communautés populaires distinctes <sup>76</sup>.

"La Nation, c'est la communauté populaire, la collectivité, le corps des citoyens ; l'Etat est son représentant et son serviteur ; il est pour le peuple et n'a de pouvoir que celui qu'il tient de lui. Tous les pouvoirs viennent de la Nation, dit la Constitution belge" <sup>77</sup>.

**132.** A partir de cette position, l'influent penseur chrétien ne va pas cesser de plaider pour une réforme constitutionnelle visant à reconnaître les communautés flamande et wallonne comme les deux principales composantes nationales de l'Etat belge. Très vite, il adhère plus précisément à la solution fédérale. Cependant, l'opposition des milieux catholiques traditionnels à cette solution l'empêchera de la préconiser ouvertement avant 1950 <sup>78</sup>. Mais ce qui est bien plus urgent à ses yeux, —et c'est la conclusion essentielle de son raisonnement— c'est "la formation d'une communauté populaire wallonne, consciente de ses destinées, de sa vocation propre et fière de sa grandeur" <sup>79</sup>. Dès 1938, constatant que le mouvement flamand est arrivé à former une nation flamande, il plaide donc pour la constitution d'un contre-poids wallon, dans l'intérêt même de l'équilibre étatique belge. Et il définit la "communauté wallonne" à construire comme "une communauté française de Belgique, française non au sens politique, mais au sens culturel" <sup>80</sup>.

---

75. Cfr références et présentation dans P. SAUVAGE, *op. cit.*, p. 18-20.

76. J. LECLERCQ, cité par *ibid.*, p. 18, 19 et 20.

77. J. LECLERCQ (1938), *op. cit.*, p. 82.

78. Et encore avec beaucoup de prudence, en relativisant la distinction entre fédéralisme et décentralisation : cfr P. SAUVAGE, *op. cit.*, p. 39-68.

79. J. LECLERCQ (1938), *op. cit.*, p. 98.

80. J. LECLERCQ (1939), *op. cit.*, p. 107.

Après la guerre, J. Leclercq n'adjoint plus l'adjectif "populaire", chargé de trop de sens, au terme de communauté, mais il maintient le terme lui-même, et le comprend toujours comme une invitation à accorder "la priorité [au] culturel sur le politique pour la construction de la Wallonie" <sup>81</sup>. L'optique reste aussi constructiviste —il faut travailler à la constitution de cette communauté— et l'insistance sur l'urgence de la tâche se fait encore plus lourde. Il écrit ainsi en 1945 :

"La Belgique se compose actuellement d'un groupe national flamand ayant son organisation propre et contrôlant l'Etat en vue de sauvegarder les intérêts de la Flandre, et de quatre provinces et demi wallonnes non organisées comme telles et dont personne n'assume ni la direction ni la défense [...] Il nous faut des forces nouvelles pour faire des Wallons qui ne sont jusqu'ici qu'une poussière de régions, de villages et de villes, un peuple qui tend la main aux Flamands pour construire ensemble une Belgique renouvelée" <sup>82</sup>.

Et Bruxelles dans la pensée de Leclercq se demandera-t-on ? Dans le droit fil du mouvement wallon, depuis J. Destrée, pour lequel, à de rares exceptions près, Bruxelles n'a pas à revendiquer le statut de troisième composante de la Belgique, J. Leclercq estime que les Bruxellois devront "opter entre les deux nationalités" <sup>83</sup> ...

**133.** Si l'on insiste tant sur le rôle du chanoine Leclercq, ce n'est pas seulement en raison de son apport à la consécration du concept de communauté. C'est aussi en raison de sa contribution essentielle à la prise de conscience wallonne d'un nombre croissant —lentement, mais sûrement— de catholiques. Depuis sa participation à la fondation du groupement *Rénovation wallonne* en 1945 <sup>84</sup> jusqu'à sa fameuse brochure de 1963 <sup>85</sup>, il aura beaucoup fait pour désamorcer la crainte "qu'une autonomie renforcée de la Wallonie entraîne une persécution religieuse" <sup>86</sup>. Il utilise à cette fin, pour l'essentiel, quatre arguments particulièrement intéressants pour notre propos. Le premier est fondé sur la distinction entre le politique et le religieux : "la question wallonne est une question politique" [... et] pas une question religieuse" <sup>87</sup>. Certes, reconnaît J. Leclercq, on ne saurait ignorer que,

---

81. P. SAUVAGE, *op. cit.*, p. 35.

82. J. LECLERCQ (1945), *op. cit.*, p. 119-120.

83. *Ibid.*, p. 167. Cfr H. HASQUIN, *op. cit.*, p. 54-58.

84. Cfr P. SAUVAGE, *op. cit.*, p. 32-33.

85. La brochure est intitulée : *Les catholiques et la question wallonne*. Elle est reproduite dans : J. LECLERCQ (1963), *op. cit.*, p. 189-205. Cfr aussi les commentaires de P. SAUVAGE, *op. cit.*, p. 52-63.

86. J. LECLERCQ (1963), *op. cit.*, p. 202.

87. *Ibid.*, p. 193 et 196.

"du point de vue religieux, la Belgique n'est pas homogène ; elle compte des régions plus catholiques que d'autres ; et, d'une façon générale, la partie flamande est plus catholique que la partie wallonne. Il en résulte que, dans la Belgique unitaire, les catholiques sont proportionnellement plus nombreux dans l'ensemble du pays qu'ils ne le sont en Wallonie seule et que, grâce à l'appui des Flamands, les catholiques wallons bénéficient d'avantages qu'ils ne seraient pas capables d'obtenir par eux-mêmes. Du moins ne seraient-ils pas capable de les obtenir *dans les conditions actuelles* ... L'attitude des provinces socialistes de Liège et du Hainaut, comme des grandes communes socialistes, est, de ce point de vue, assez inquiétante.

Cette inquiétude de beaucoup de catholiques est renforcée du fait que le mouvement wallon a été dirigé par des socialistes, de façon à peu près exclusive, depuis ses origines. En s'y joignant, les catholiques ne vont-ils pas renforcer un mouvement qui tend à détruire la vie religieuse ?".

Mais, répond aussitôt l'homme d'Eglise et le professeur de philosophie,

"il s'agit ici d'incidences religieuses. L'objet direct, l'enjeu de la partie n'est pas religieux. Il concerne le bien général des populations, la structure politique qui doit permettre de réaliser leur destinée, celle-ci étant d'atteindre leur bien commun. Et le bien commun est, comme son nom l'indique, celui que recherche l'ensemble de la population. Dans un pays divisé au point de vue religieux, le bien commun, sur lequel les citoyens doivent s'unir, n'est pas le bien d'une religion ne groupant qu'une partie de la population. Quand le pays sera organisé de façon à permettre à la population de réaliser son bien commun tel qu'elle le conçoit, chacun des groupes qui en font partie, aura, alors, à chercher les avantages qui lui sont propres.

Au point où en est arrivée la question wallonne, on doit se demander si la constitution belge doit être modifiée de façon à sauvegarder les droits et les intérêts wallons. Assurément les catholiques wallons doivent être préoccupés de sauvegarder leurs droits à eux, mais en accord avec les intérêts généraux de la Wallonie. Rester attaché à une structure politique qui arrête le développement de la Wallonie, sous prétexte de sauvegarder les intérêts religieux, ne peut conduire à l'épanouissement du pays.

On doit donc aborder la question wallonne en politique, sans faire intervenir de considérations d'un autre ordre. Ensuite chaque problème doit être envisagé dans son ordre et à sa place" <sup>88</sup>.

**134.** Le deuxième argument relativise la crainte des catholiques wallons, en montrant que les socialistes flamands éprouvent une crainte symétrique :

"Un certain nombre de socialistes redoutent le fédéralisme pour des motifs analogues, parce que les socialistes étant plus nombreux en Wallonie qu'en Flandre, ils craignent d'abandonner les socialistes flamands aux "cléricaux" <sup>89</sup>.

**135.** Certes, il ne va pas jusqu'à imaginer un pacte national destiné à préserver les droits de ces minorités symétriques, mais il relève dans un troisième argument que le

---

<sup>88</sup>. *Ibid.*, p. 197 et 198.

<sup>89</sup>. *Ibid.*, p. 198.

statut de l'Eglise dans l'Etat régionalisé ou fédéralisé devrait rester régi par des lois communes aux Flamands et aux Wallons :

"il n'est nullement établi que l'autonomie porterait en particulier sur le statut de l'Eglise. Jusqu'ici, il n'en a jamais été question dans le mouvement wallon. Le statut religieux est un statut unitaire, commun à tout le pays, comme toute la Constitution jusqu'ici. Rien ne dit qu'une autonomie sur certains points, ou une décentralisation, comprendrait un aspect religieux" <sup>90</sup>.

**136.** Quatrième et dernier argument : de toute manière, les catholiques wallons ne peuvent que gagner en dynamisme, en comptant d'abord sur leurs propres forces pour se défendre à l'intérieur d'une Wallonie autonome, plutôt qu'en cultivant comme premier réflexe la frileuse recherche de la protection flamande <sup>91</sup>. Et de terminer par un puissant appel à la collaboration entre les catholiques et les autres forces vives de Wallonie pour l'édification d'une communauté wallonne fière d'elle-même <sup>92</sup>.

On le voit bien, les deux problématiques abordées de manière résolument novatrice par J. Leclercq —celle de la place de la Wallonie dans l'Etat, et celle de la place des catholiques dans la Wallonie— sont indissociables : il n'a pu promouvoir l'idée d'une communauté wallonne ou d'une communauté française de Belgique <sup>93</sup> que parce qu'il était convaincu, à la différence des milieux catholiques traditionnels, que les chrétiens seraient parfaitement en mesure d'y vivre comme des citoyens à part entière

## **B. L'apport des historiens wallons**

**137.** Pour terminer l'examen des réactions du mouvement wallon face à l'avènement du concept de communauté, il faut encore souligner qu'il a été aussi reçu par des historiens wallons éminents entre 1939 et 1955. Le contexte politique de leur réflexion est formé par un mouvement wallon que l'immédiat après-guerre va renforcer, à l'opposé du mouvement flamand dont les protagonistes les plus ardents s'étaient compromis sous l'occupation. Le Congrès wallon de Liège en octobre 1945 a en tout cas pour effet de relancer la doctrine fédéraliste, dans un climat de francophilie anti-belge <sup>94</sup>. Et l'on a déjà souligné l'importance de la question royale et de la guerre scolaire pour la prise de conscience des identités communautaires régionales.

---

<sup>90</sup>. *Ibid.*, p. 202.

<sup>91</sup>. *Ibid.*, p. 202 -203.

<sup>92</sup>. *Ibid.*, p. 204 - 205.

<sup>93</sup>. Rappelons qu'aux yeux du chanoine Leclercq, Bruxelles n'est que le lieu de rencontre des deux nationalités flamande et wallonne.

<sup>94</sup>. Cfr F. PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 165-170.

**138.** C'est dans ce contexte que plusieurs historiens wallons vont relire l'histoire de Belgique à la lumière de la rupture épistémologique proposée dès 1939 par L.E. Halkin. Dans un numéro spécial de *La Cité chrétienne* du 20 mai 1939 sur les problèmes wallons ... élaboré à l'initiative du chanoine Jacques Leclercq, le nouveau professeur de l'Université de Liège avait, en effet, déjà lancé les deux idées-force qui ne cesseront d'animer cette relecture : *primo*, il faut écarter les *a priori* "belgicistes" ; et *secundo*, il ne faut pas tomber pour autant dans des *a priori* wallingants.

La première idée est exprimée comme suit : "Que le déterminisme politique ne nous aveugle point ; c'est la domination française qui amalgama nos pays, organisa nos provinces et prépara —sans l'avoir voulu— la Belgique libre de 1830, réalité d'aboutissement, mais non principe de base. Ce *belgicisme* doit donc être rayé de notre histoire (...)".

La seconde idée n'est pas moins nette : "la Wallonie historique est toute jeune encore" ; son vocable "ne date que de quatre-vingts ans" ; "le peuple wallon doit la notion de son existence au réveil flamand" <sup>95</sup>.

**139.** La question à résoudre par les historiens wallons après 1945 est, dès lors, bien circonscrite. Hervé Hasquin la formule rétrospectivement, de manière parfaitement claire, comme suit : "Qu'est-ce qui unit les Wallons au fil des siècles, par-delà les frontières politiques qui fragmentèrent jusqu'à la fin du XVIIIème siècle l'espace wallon, tel qu'il se constitua à l'intérieur de la Belgique de 1830 ?" <sup>96</sup>

Les Halkin, Génicot, Arnould, Rousseau et Lejeune se rejoindront pour répondre que "c'est la culture française, c'est-à-dire une certaine façon de sentir, de penser et d'agir" <sup>97</sup>. L'intuition de F.Hellens et des écrivains belges de langue française réunis autour de lui dans le "groupe du lundi" <sup>98</sup> est ainsi confirmée par d'éminents historiens pour ce qui concerne la Wallonie.

**140.** Le point d'aboutissement de ce travail d'identification d'une communauté wallonne n'est autre que l'accord historique —dans tous les sens du terme— qui a réuni des historiens wallons et flamands au sein du Centre Harmel : accord pour "nettoyer l'histoire nationale de ses présupposés nationalistes" selon l'expression de

---

<sup>95</sup>. L.E. HALKIN (1939), cité par <sup>H.</sup> HASQUIN *op. cit.*, p. 50.

<sup>96</sup>. H. HASQUIN, *op. cit.*, p. 51.

<sup>97</sup>. L. GENICOT, cité par *ibid.*, p. 51.

<sup>98</sup>. Cfr *supra*, n° 107.

M. Hasquin <sup>99</sup>, et accord pour préconiser l'autonomie culturelle des deux communautés nationales. Aussi, les propositions de la section culturelle du Centre Harmel reçoivent l'approbation du deuxième Congrès culturel wallon tenu à Liège du 14 au 16 octobre 1955 <sup>100</sup>. Les dés sont jetés, même s'il faudra attendre 1970 pour la formalisation juridique.

Les conclusions du Centre Harmel serviront, on le sait, de point de départ aux négociations sur la révision de la Constitution dans les années soixante. L'autonomie culturelle et l'idée de droit fédérale commenceront alors à entrer en fusion, la seconde poussant la première bien au-delà des bornes que le Centre Harmel croyait encore pouvoir lui assigner ... à un moment il est vrai, où le mouvement flamand donnait l'illusion de s'être calmé, alors qu'il n'était qu'en phase de latence <sup>101</sup>.

---

99. H. HASQUIN, *op. cit.*, p. 52.

100. Cfr *ibid.*, p. 51-52.

101. Cfr sur cette interprétation X. MABILLE, *op. cit.*, p. 315 et 324 et L. VOS, *op. cit.*, p. 215-216.

## **Section 2 : L'organisation administrative de l'action culturelle publique**

**141.** Après ce qui vient d'être dit, on comprend aisément que la logique qui préside à l'évolution de l'organisation administrative de l'action culturelle de l'Etat soit simultanément celle du développement et de la scission. L'importance de ce phénomène ne saurait cependant faire perdre de vue la permanence du rôle considérable joué par deux autres catégories de personne administrative dans le domaine culturel : les provinces et les communes. On examine donc successivement l'organisation administrative de l'action culturelle de l'Etat, et le rôle des communes et provinces.

### **§ 1. *L'organisation administrative de l'action culturelle de l'Etat : vers la scission du ministère de l'Instruction publique***

**142.** C'est par un arrêté royal du 2 mai 1907 qu'il est mis fin à l'absurde situation administrative qui était celle du secteur culturel au sens large depuis 1884 <sup>102</sup>. Un ministère dit des Sciences et des Arts est créé pour couvrir à la fois l'Instruction publique, les Sciences, les Lettres et les Beaux-Arts. L'absence des mots "Instruction publique" dans l'intitulé du nouveau département ne s'explique que par les réticences du gouvernement "clérical" de l'époque. Il sera mis fin à cette dernière anomalie en 1932 quand il récupérera sa dénomination de 1879-1884 : "ministère de l'Instruction publique" pour ne plus en changer jusqu'en 1961 <sup>103</sup>.

**143.** Notons que ce regroupement des compétences culturelles au sein d'un même département ne doit pas faire perdre de vue l'existence de morceaux de compétences de même nature et parfois importants parmi les attributions d'autres départements. En ne prenant en considération que le domaine de l'éducation populaire, par exemple, tel qu'il était développé en 1950, on peut remarquer, notamment, le rôle du ministère des Affaires économiques en matière d'artisanats et d'industries d'art <sup>104</sup>, les interventions à but pédagogique du ministère de l'Agriculture <sup>105</sup>, les objectifs culturels du service

---

<sup>102</sup>. Cfr *supra*, n° 101.

<sup>103</sup>. Cfr A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles, IBSP-CRISP, 1974, p. 162 ; D. NORREMBERG, *La gestion du Ministère de l'Education nationale et de la Culture*, in *Res Publica*, 1968, p. 375 ; J. REMICHE, *Le Ministère de la Communauté française et son devenir*, in *Cahiers du CACEF*, avril 1980, n° 76, p. 4.

<sup>104</sup>. Cfr Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture. Manuel de l'Education populaire*, T.II, *L'organisation officielle de l'Education populaire en Belgique et internationalement en fonction des loisirs des travailleurs*, Liège, Biblio, 1950, p. 97-101.

<sup>105</sup>. Cfr *ibid.*, p. 102-104.



d'éducation à l'armée, qui ressortit au ministère de la Défense nationale <sup>106</sup>, le rattachement de la Commission du contrôle des films cinématographiques au ministère de la Justice <sup>107</sup>, le rôle du ministère des Travaux publics dans la réalisation des propositions des communes et des provinces de construire des locaux pour des bibliothèques, cercles de conférence et autres salles de théâtre <sup>108</sup>, etc. Cette dispersion qui s'observe encore actuellement est classique et sans doute inévitable.

C'est cependant moins le cas dans deux domaines aujourd'hui intégrés dans les matières culturelles : le tourisme, d'une part, et l'éducation physique, les sports et les oeuvres de plein air. Le premier est pris en charge à ce moment, et pour longtemps encore, par un Commissariat général au tourisme relevant du ministère des Communications <sup>109</sup> ; et le second entre dans les attributions du ministère de la Santé publique et de la Famille <sup>110</sup>.

Cette difficulté propre aux matières culturelles qui les fait "échapper (...) à tout compartimentage parfaitement étanche" <sup>111</sup> est importante. Car elle signifie que tout pouvoir qui revendique le bénéfice d'une autonomie dans ce domaine apparemment limité risque d'entrer dans un processus qui fait songer à l'histoire du chat et de la pelote de laine : tirer sans arrêt sur le fil des "matières culturelles", c'est menacer lentement mais sûrement toute la pelote de laine —l'ensemble des compétences nationales— de détricotage ... Mais on n'en est pas encore là au début du XXe siècle. On doit seulement relever trois étapes dans la progression vers la scission du ministère de l'Instruction publique.

#### **A. 1886-1921 : un symbole prémonitoire : le dédoublement des Académies littéraires**

**144.** La première étape, on l'a déjà évoquée <sup>112</sup>. Il suffit de la rappeler. C'est la création de la *Koninklijke Vlaamse Academie voor Taal en Letterkunde* en 1886, et de l'Académie royale de langue et de littérature française en 1921. Le dédoublement est

<sup>106</sup>. Cfr *ibid.*, p. 115-122.

<sup>107</sup>. Cfr *ibid.*, p. 168-169.

<sup>108</sup>. Cfr *ibid.*, p. 187.

<sup>109</sup>. Cfr *ibid.*, p. 109-113

<sup>110</sup>. Cfr *ibid.*, p. 173-184.

<sup>111</sup>. Y. LEJEUNE, *Les collectivités intermédiaires et la culture*, in *Cahiers du CACEF*, 1985, n°121, p. 16.

<sup>112</sup>. Cfr *supra*, n° 73 et 105.

d'ordinaire expliqué du fait que l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique fondée en 1772 par Marie-Thérèse et réorganisée comme on l'a vu en 1845 sur une base toujours nationale, ne donnait pas de place aux littérateurs en tant que tels. Il reste qu'on aurait pu imaginer une nouvelle académie unique composée de classes distinctes. Mais la dualité des cultures n'a pas été comprise comme compatible avec cette forme d'organisation <sup>113</sup>, et c'est en cela que la création de deux académies littéraires distinctes et strictement unilingues annonce bien la suite des événements.

**B. 1937-1939 : au coeur d'une période chaude et parmi d'autres dédoublements, la création de deux conseils culturels**

**145.** La deuxième étape se concentre dans les années 1937 à 1939 au cours desquelles on l'a vu, l'idée d'autonomie culturelle a été brandie avec beaucoup de force par le mouvement flamand. En 1937, une réorganisation de l'Institut national belge de radiodiffusion (I.N.R.) —dont on analysera le statut plus loin— crée deux directions générales, l'une pour les émissions françaises, l'autre pour les émissions néerlandaises, dans le but d'assurer une autonomie culturelle jugée incompatible avec le maintien du système initial qui voyait deux directions des émissions parlées placées sous l'autorité d'un seul directeur général <sup>114</sup>.

**146.** En 1938, conformément à la suggestion déjà évoquée du Centre d'études pour la réforme de l'Etat, un arrêté royal du 7 février crée deux "Conseils culturels" à compétence consultative, "l'un d'expression française, l'autre d'expression néerlandaise" auprès du ministère de l'Instruction publique <sup>115</sup>. Cet arrêté est important car il représente la première manifestation de portée générale dans le droit étatique de l'idée d'autonomie culturelle. Celle-ci est explicitement invoquée dans le rapport au Roi, ainsi que le concept de "groupe linguistique". La création de ces conseils, y est-il écrit,

"répond à la préoccupation du Gouvernement de prendre toutes les mesures susceptibles de contribuer à l'enrichissement du patrimoine culturel de la Nation. La mission des conseils culturels, telle qu'elle est conçue par le présent projet, s'étend à toute la vie spirituelle de la Nation : la science, l'enseignement et l'art, celui-ci jusque dans ses manifestations populaires.

---

113. Cfr M.-P. HEREMANS, *op. cit.*, p. 165-166.

114. Cfr R. VERTOMMEN, *Le statut de la radiodiffusion en Belgique. Historique et évolution*, in *Etudes de radio-télévision*, n°27, mai 1980, p. 30.

115. A.R. du 7 février 1938 portant création au Ministère de l'instruction publique de deux conseils culturels, *Pasin.*, 1938, p. 50-52, art. 1er.

Les conseils devront, pour chaque *région linguistique*, défendre et assurer l'épanouissement de tout ce qui exprime chez elle, sous une forme quelconque, sa civilisation.

La compétence de chacun des deux conseils s'étend au *groupe linguistique* qui lui est propre. Il importe, en effet, que les problèmes dont la solution sera envisagée, soient résolus dans les deux parties du pays, en tenant compte de leur caractère, de leur *autonomie culturelle*, des exigences spéciales de leur vie intellectuelle. Toutefois, de nombreuses questions concernent l'ensemble du pays et des dispositions doivent être prises qui, tout en sauvegardant le développement culturel de chaque groupe linguistique, maintiennent l'unité indispensable. Il est donc nécessaire que les conseils poursuivent leurs travaux parallèlement et établissent entre eux une coordination. C'est la raison pour laquelle des assemblées plénières auront lieu quand il s'agira de problèmes intéressant également les deux conseils" <sup>116</sup>.

Dans l'esprit de leurs promoteurs, les conseils doivent donc jouer un rôle considérable pour assurer un meilleur respect des deux identités culturelles du pays —encore appelé "*la Nation*"—. Simultanément, la nécessité est clairement affirmée de concevoir une véritable *politique* culturelle adaptée à cette dualité. "Il est indiscutable", précise encore le rapport au Roi à cet égard,

"qu'on ne peut raisonnablement séparer des problèmes culturels, les problèmes d'enseignement, à cause de l'influence que les décisions qu'ils provoquent peuvent exercer sur la formation de l'esprit. Aussi, les conseils culturels devront-ils s'occuper des questions générales d'enseignement. Il est tout indiqué qu'ils examinent, dans ce cadre, les grands problèmes que posent l'éducation et la formation de notre jeunesse. A ce point de vue leur intervention pourra être particulièrement féconde, notamment dans l'étude de la coordination des programmes des divers degrés d'enseignement.

A côté de ces problèmes d'enseignement, il est de nombreuses autres questions qui retiendront l'attention des conseils. Citons, à titre d'exemple, la mise en valeur des trésors d'art et de lettres, les manifestations folkloriques, les encouragements aux artistes, le développement de l'éducation populaire par les conférences, des représentations théâtrales, toutes choses qui font autant et quelquefois plus que l'école, la culture d'un peuple. L'article 6 du projet leur permet de faire des suggestions à ces différents points de vue au Ministre de l'Instruction publique, concernant l'établissement du budget de son département".

Outre les compétences consultatives que l'on vient d'évoquer, les Conseils peuvent encore

"donner leurs avis sur l'application des lois réglant l'emploi des langues dans l'enseignement et dans l'administration de l'instruction publique. Ils peuvent faire toutes suggestions utiles en vue d'assurer la parfaite application de ces lois" <sup>117</sup>.

---

116. Souligné par nous.

117. Art. 4.

Enfin le ministre est *tenu* de prendre l'avis des conseils dans un certain nombre de domaines <sup>118</sup>.

147. Il est particulièrement important pour notre propos de relever que le grand débat suscité à la Chambre par cette initiative gouvernementale a porté sur la répartition des mandats au sein de ces conseils. On a déjà observé la crainte des socialistes flamands d'être minorisés dans le cadre de l'autonomie culturelle. Et de fait, le ministre libéral J. Hoste compose le Conseil culturel flamand de trois catholiques, d'un libéral et d'un socialiste. Le député socialiste H. Balthasar propose que l'article 7 de l'arrêté soit modifié pour porter le nombre de mandats à six, de sorte que les socialistes revendraient un siège supplémentaire. Le député catholique Fr. Van Cauwelaert, qui voit dans les conseils culturels la reconnaissance de l'autonomie culturelle demandée depuis 1919, affirme que les catholiques sont tolérants, mais que la Flandre est majoritairement catholique dans ses expressions culturelles, et qu'elle a dû supporter la présence d'un non-catholique à la tête du ministère de l'Instruction publique depuis vingt ans déjà. Cela dit, il ne s'oppose pas à l'augmentation du nombre de mandats. Le ministre Hoste rappelle, pour sa part, que les conseils culturels n'ont pas été conçus comme des organes politiques. L'article 8 de l'arrêté prévoit en effet que

"les membres sont choisis parmi les personnalités du monde des sciences, des arts et des lettres, et de préférence parmi les professeurs des universités du royaume, les membres des académies, les directeurs d'établissements scientifiques, les directeurs d'établissements d'enseignement moyen, normal, technique ou artistique du degré supérieur" <sup>119</sup>.

Il propose cependant de répondre à la plainte des socialistes en leur confiant des postes de responsabilité pour qu'ils se sentent pleinement intégrés.

---

118. Art. 5 : "Le Ministre de l'instruction publique est tenu de prendre l'avis des conseils :

1° Sur tout projet d'arrêté royal à prendre en exécution des lois sur l'emploi des langues dans l'administration de l'instruction publique et dans l'enseignement ;

2° Sur toutes les questions générales relatives aux programmes des divers degrés d'enseignement et à leur coordination ;

3° Sur toutes les nominations de professeurs ou de chargés de cours dans l'enseignement supérieur lorsque les avis des autorités académiques consultées ne sont pas concordants ...".

119. Le rapport au Roi contient cependant une exigence de représentativité qui perturbe la logique de l'expertise sous-jacente à l'article 8 : "En proposant à Votre Majesté, comme membres des conseils culturels, les personnalités du monde des sciences, des arts et des lettres, le Gouvernement entend que ces conseils consultatifs soient *représentatifs* de l'élite de la Nation. Leurs membres devront inspirer *confiance* aux deux régions linguistiques et la mériter en suggérant des mesures de nature à assurer la sauvegarde et l'épanouissement des deux cultures" (souligné par nous).

Quant au député socialiste wallon L. Piérard, il déclare qu'il ne faut pas avoir peur de l'autonomie culturelle, puisqu'il existe en effet une dualité faite d'une culture flamande et d'une culture belge d'expression française. Mais il ne se satisfait pas des conseils culturels mis en place qui ne serviront qu'à abriter des discussions académiques. Ce qu'il veut, au nom de l'autonomie culturelle, c'est la scission du ministère de l'Instruction publique ou la création de deux ministères distincts de la Culture <sup>120</sup>.

Comment ne pas voir dans ce débat l'annonce des lignes de force et des ambiguïtés que le pacte culturel ne fera, 35 ans plus tard, que pousser à leur comble ? Comment ne pas voir encore qu'en 1938, on n'est pas tellement loin du fédéralisme culturel dont la guerre n'aura fait que retarder l'avènement, et qu'un des principaux obstacles à son acceptation à ce moment consiste déjà dans la peur de la minorisation pour les librepenseurs et les socialistes en Flandre, et pour les catholiques en Wallonie ?

**148.** Revenons, en attendant, aux autres manifestations administratives de l'autonomie culturelle. En 1938 toujours, un arrêté royal du 6 juillet réorganise le Conseil supérieur de l'éducation populaire, institution importante qui sera présentée dans le prochain chapitre. Il est scindé en deux sections distinctes, l'une "d'expression française" et l'autre "d'expression néerlandaise" <sup>121</sup>. Un autre arrêté, daté du 26 juillet, divise également l'Office national des loisirs des travailleurs en deux sections, l'une "d'expression française", l'autre "d'expression néerlandaise". Cette subdivision sera maintenue par la suite, lorsque l'Office sera transformé en un service du ministère de l'Instruction publique <sup>122</sup>.

**149.** En 1938 encore et enfin, deux nouvelles académies flamandes sont créées : l'Académie royale flamande des sciences, des lettres et des beaux-arts (*Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België*) qui constitue le dédoublement linguistique de la Thérésienne, et l'Académie royale flamande de médecine (*Koninklijke Vlaamse Academie voor Geneeskunde van België*) qui constitue le dédoublement linguistique de l'Académie royale de médecine de Belgique de 1841. Ces deux créations peuvent paraître étonnantes dans la mesure où l'Académie thérésienne et celle de médecine accueillaient savants flamands et savants francophones sans distinction. Mais la pratique du français dans ces institutions théoriquement bilingues a été jugée inacceptable par le mouvement flamand. Au nom de l'autonomie

---

120. Pour ce qui précède, on s'est appuyé sur D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 193-194.

121. Cfr Ch. DEPASSE, *op. cit.*, T.II, p. 85.

122. Cfr *ibid.*, p. 90-93.

culturelle —cet exemple en illustre bien la portée rapidement très ségrégative ...—, ledit mouvement a donc imposé des dédoublements que la logique scientifique paraissait condamner. Le caractère non pas anodin, mais révélateur, de ce problème des académies se confirme encore quand on se souvient que la désignation du docteur Adriaan Martens, ancien activiste, dans la toute nouvelle Académie flamande de médecine, a entraîné la chute du gouvernement de l'époque <sup>123</sup>...

**C. 1945-1960 : au cours d'une période froide, l'autonomie culturelle poursuit sa progression dans les domaines du théâtre et de la radio-télévision**

**150.** Troisième et dernière étape dans l'évolution vers la scission du ministère de l'Instruction publique : 1945-1960. L'idée d'autonomie culturelle progresse plus lentement, en raison de la guerre, on l'a déjà relevé, mais elle n'en connaît pas moins quelques manifestations révélatrices dès avant 1960. On retient ici les domaines du théâtre et de la radio-télévision.

**151.** Quand, en 1945, les pouvoirs publics élaborent pour la première fois une réglementation applicable à leurs responsabilités en matière théâtrale, ils créent le Théâtre national de Belgique, en le plaçant sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique, assisté d'une commission compétente pour contrôler la gestion artistique et financière de deux sections, l'une d'expression française et l'autre d'expression néerlandaise <sup>124</sup>. Et quand, en 1952, un arrêté royal est pris pour régler l'octroi de subventions à l'art dramatique, les normes retenues sont communes aux deux entités linguistiques du pays, moyennant des modalités d'application différenciées à l'intervention de deux conseils nationaux de l'art dramatique (CNAD), l'un "d'expression française", l'autre "d'expression néerlandaise" <sup>125</sup>.

C'est précisément ce type d'organisation administrative encore très centralisée que va condamner le renouvellement de l'idée d'autonomie culturelle au milieu des années cinquante, notamment au sein du Centre Harmel. Ainsi, le CNAD flamand, à peine constitué, est prompt à constater que l'arrêté de 1952 prévoit des dispositions plus appropriées à la situation des théâtres francophones qu'à celle des théâtres flamands, et à

---

123. Cfr J. CRAEYBECKX, *op. cit.*, p. 269-270 et M.P. HERREMANS, *op. cit.*, p. 164-168.

124. A.Rg. 19 septembre 1945, *Mon.b.*, 1er novembre 1945.

125. Cfr A.R. 12 mai 1952 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique, *Mon.b.*, 21 mai 1952 et M. JAUMAIN, *Le théâtre dramatique francophone : cadre institutionnel et statut juridique depuis 1945*, C.H. du CRISP, n°911-912, 20 février 1981, p. 12 et sv.

revendiquer en conséquence un cadre normatif distinct pour ceux-ci <sup>126</sup>. Un arrêté royal du 14 septembre 1954 vient rapidement lui donner satisfaction. Il remplace pour "la partie flamande du pays", selon les termes du rapport au Roi, la réglementation de 1952 <sup>127</sup>. Tandis que deux arrêtés du 9 octobre 1957 règlent, d'une part, "l'octroi de subventions au Théâtre national de Belgique d'expression française" et, d'autre part, "l'octroi de subventions aux théâtres agréés d'expression française" <sup>128</sup>. A partir de ce moment, le cadre normatif réglant la politique culturelle en matière d'art dramatique sera distinct "dans les deux parties d'expression française et flamande du pays".

Le rapport au Roi qui précède chacun des arrêtés que l'on vient de citer précise que cette réforme "répond au désir maintes fois exprimé au parlement et dans différents centres d'études de favoriser l'autonomie culturelle des deux parties du pays". Il faut préciser, à cet égard, que l'idée d'autonomie culturelle reçoit ici, pour la première fois à notre connaissance, une portée normative. Les trois arrêtés royaux émanent bien sûr d'un même gouvernement national. On est toujours dans un Etat unitaire. Mais derrière cette façade, des régimes totalement distincts sont mis en place pour régir des situations propres à des "parties" différentes du pays. Certes, la législation linguistique avait déjà montré la voie des normes nationales "à champs multiples d'application territoriale" <sup>129</sup>. Mais ici on est dans le domaine proprement culturel, et surtout devant un mode de détermination non exclusivement territorial des "parties" du pays destinataires de cette réglementation différenciée. Le mode de détermination est encore vague et ambigu. Le rapport au Roi de l'arrêté du 14 septembre 1954 parle de "deux régions linguistiques", tandis que les normes des arrêtés s'adressent aux institutions théâtrales d'expression française, d'une part, et aux institutions théâtrales d'expression néerlandaise, d'autre part. Mais comment ne pas voir là l'esquisse encore maladroite du futur concept de "communauté culturelle", avec sa base territoriale —la région unilingue— et son excroissance consistant dans les institutions culturelles unilingues bruxelloises ?

---

<sup>126</sup>. Cfr M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>127</sup>. A.R. 14 septembre 1954 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise, *Mon. b.* du 23 octobre 1957.

<sup>128</sup>. Ces deux arrêtés sont publiés au *Mon. b.* du 23 octobre 1957.

<sup>129</sup>. F. DELPÉRÉE, "Futuribles" : *l'Etat belge en 1982*, in *Revue générale*, 1977, n°11, p. 6-7. L'auteur voit dans les lois à champs multiples d'application territoriale un tempérament au principe de l'Etat unitaire "dans lequel l'ensemble des citoyens, des groupes, des collectivités sont assujettis à une même loi" (p. 5). La forme que ce tempérament a pris dans les lois linguistiques, ajoute-t-il, "était de nature à remettre en cause, à moyen terme, le caractère général de la loi et le caractère unitaire de l'Etat" (p. 7).

Comment ne pas parler d'une forme de "communautarisation préparatoire" de l'action culturelle de l'Etat <sup>130</sup> ?

**152.** La même ligne d'évolution est observable dans le domaine de la radio et de la télévision. L'arrêté-loi du 14 septembre 1945 relatif au statut de l'Institut national belge de radiodiffusion confirme l'autonomie culturelle telle qu'elle avait été conçue en 1937 : la gestion reste unitaire, mais une division est faite au niveau des programmes entre deux "départements culturels" placés chacun sous la direction d'un administrateur-directeur général <sup>131</sup>. Mais aussitôt, commence une réflexion visant à pousser l'autonomie culturelle beaucoup plus loin <sup>132</sup>. La naissance de la télévision en 1953, et l'importance du rôle que la télévision flamande joue aussitôt "dans la prise de conscience de la communauté flamande" <sup>133</sup>, ne font que renforcer cette pression. Celle-ci conduira —provisoirement— à l'adoption de la loi organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge du 18 mai 1960 <sup>134</sup>. Cette fois, à la place d'un établissement public unique, trois établissements publics distincts sont constitués : la "Radiodiffusion-télévision belge, émission française" (R.T.B.), la "*Belgische Radio en Televisie, nederlandse uitzendingen*" (B.R.T.) et "l'Institut des services communs". Certes, ces établissements sont encore organisés par la même loi nationale, et soumis aux contrôles politiques et administratifs du même Etat. Il n'empêche. L'ampleur de l'autonomie culturelle réalisée en 1960 n'est pas négligeable, d'autant moins que le législateur a simultanément renforcé l'indépendance des Instituts vis-à-vis du pouvoir exécutif, notamment en prohibant explicitement la censure <sup>135</sup>. Le gouvernement est donc désormais privé "de la possibilité d'exercer une influence directe sur l'information radiophonique et télévisée dans le sens d'une harmonisation entre les versions en langue néerlandaise et française" <sup>136</sup>.

---

<sup>130</sup>. L'expression de "communautarisation préparatoire" a été proposée par A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann.dr.Louv.*, 1987/1-2, p. 96, à propos de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge. Il s'agit d'une analogie avec le phénomène de la "régionalisation préparatoire" des années septante : cfr not. F. DELPÉRIÉ, *La régionalisation en Belgique*, An X, in *R.I.S.A.*, 1979, p. 331-339.

<sup>131</sup>. A.L. 14 septembre 1945, *Mon. b.*, 24-25 septembre 1945, art. 4.

<sup>132</sup>. Cfr R. VERTOMMEN, *op. cit.*, p. 32.

<sup>133</sup>. K. HEMMERECHTS, *L'information, facteur de cohésion nationale : l'expérience de la BRT*, in *Revue de l'UER*, programmes administration, droit, juillet 1982, p. 9.

<sup>134</sup>. *Mon. b.*, 21 mai 1960, err. 27-28 mai 1960.

<sup>135</sup>. Cfr not. art. 28, § 1er et F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1989, p. 39-40 et p. 177-178.

<sup>136</sup>. K. HEMMERECHTS, *op. cit.*, p. 8.



## § 2. *Le rôle des provinces et communes dans le domaine culturel*

**153.** Le rôle des provinces et des communes est important dans le domaine culturel, dès le 19<sup>ème</sup> siècle comme on l'a souligné. Il ne fera que se développer jusque dans les années soixante <sup>137</sup>. Ainsi quand Jules Destrée lance en 1921 les bases d'une politique culturelle publique nationale, il réserve aux pouvoirs subordonnés une place privilégiée : ce sont les communes qui apparaissent comme les premières responsables de la nouvelle mission de démocratisation de la culture et de valorisation des loisirs récréatifs et studieux <sup>138</sup>. Toutes les communes, loin de là, ne seront pas à la hauteur de cette mission. Mais plusieurs fourniront un effort remarquable <sup>139</sup>.

**154.** Dans ce même secteur de l'éducation populaire, les provinces vont aussi apparaître comme des acteurs de poids, et même comme des précurseurs. Ainsi, c'est dès 1919 que la province du Hainaut fonde la "Commission provinciale des loisirs de l'ouvrier", sous l'impulsion de l'ami de Jules Destrée, le député permanent socialiste Paul Pastur. Cette Commission composée d'industriels, de représentants des syndicats, d'artistes, d'hygiénistes et de délégués du personnel enseignant est —on reviendra évidemment sur ce point essentiel— pluraliste : les trois familles traditionnelles y sont représentées. Placée sous la haute direction de la députation permanente, elle est chargée d'étudier et de proposer toutes les mesures utiles à l'éducation physique, artistique, intellectuelle, morale et sociale des ouvriers. Dès 1921, la province consacre une somme d'un million de francs à l'encouragement d'initiatives allant des cercles de petit élevage et d'horticulture à la création de bibliothèques publiques, en passant par l'éducation morale des enfants dans la famille et l'embellissement du home. La province de Hainaut pousse ainsi très vite l'action publique culturelle assez loin pour l'époque. Car elle ne se contente pas de distribuer des subventions selon le principe de la "liberté subsidiée, moyennant contrôle". En cas de carence des initiatives privées, elle met en place des services publics culturels destinés à promouvoir eux-même ce qui n'existe pas.

---

<sup>137</sup>. Cfr R. ROELS, *Gemeente en Cultureel werk*, Antwerpen/Utrecht, De Nederlandsche Boekhandel, 1971 ; XXX, *L'action culturelle des provinces et des villes en Wallonie*, Cahiers JEB, 1967, n°2-3 ; et XXX, *Des provinces, pour quoi faire ?*, Cahiers du CACEF, 1985, n°121.

<sup>138</sup>. J. CHARLIER (d'après les textes de + Marcel Hicter), *De l'éducation populaire à l'éducation permanente ; de la démocratisation de la culture à la démocratie culturelle*, in *La Wallonie. Le pays et les hommes*. 2. *Lettres-arts-culture*, sous la dir. de R. LEJEUNE et J. STIENNON, T.IV, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1981, p. 306.

<sup>139</sup>. Cfr Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *L'organisation des loisirs du travailleur en Belgique et à l'étranger*, Paris-La Louvière, Valois-Labor, 1931, p. 173-180 et A. VAN AELBROUCK, *Education populaire et bibliothèques publiques*, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1956, p. 71-72.

L'exemple est immédiatement suivi et amplifié par la province de Liège qui crée une commission d'étude analogue à celle du Hainaut et met sur pied une véritable maison de la culture avant la lettre, avec cinquante ans d'avance sur l'Etat. La "Maison des loisirs de l'ouvrier" installée à Seraing est un service public provincial qui comprendra une bibliothèque, des salles de jeux, de cours, de spectacles, de sports, etc.

Les autres provinces suivront ce mouvement avec plus ou moins de rapidité et d'audace. Ainsi la province de Brabant enchaîne en 1921, mais elle se limite, du moins au départ, à une politique plus traditionnelle de subventions. Tandis que les provinces flamandes qui sont nombreuses à mettre en place des commissions consultatives en 1926-1927, ne créent des services culturels provinciaux que bien plus tard, entre 1949 et 1966.

Au cours des années cinquante, le Hainaut et Liège resteront à la pointe de l'action culturelle publique, notamment en précédant l'Etat dans l'organisation d'initiatives nouvelles comme la formation des bibliothécaires et la mise en circulation de bibliobus desservant les localités rurales dépourvues de bibliothèques <sup>140</sup>.

**155.** La grande limite qui ne cessera cependant pas d'affecter l'action culturelle des provinces et des communes consiste en ce que la plupart des crédits prévus pour ce type d'action appartiennent à la catégorie des dépenses facultatives. Aussi nombreuses sont les collectivités subordonnées qui, à la veille des années soixante, n'ont plus les moyens financiers requis pour poursuivre une politique d'éducation populaire dynamique, tout en assumant la charge d'établissements parfois aussi onéreux que des théâtres et des opéras. Elles se tournent alors vers l'Etat <sup>141</sup>. Tandis que celui-ci concevra une politique de l'éducation permanente dont les interlocuteurs privilégiés seront moins les communes comme du temps de Destree, que les organisations socio-culturelles <sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup>. Sur tout ce qui précède, cfr A. BECHET, *L'action culturelle des provinces wallonnes*, in *La Wallonie. Le pays et les hommes*, 2, T.IV, *op. cit.*, p. 307-313 ; Ch. DEPASSE, *op. cit.*, T.II, p. 37-40 et 189-238 ; Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 325 ; V. FÉAUX, *De l'éducation populaire à la promotion socio-culturelle des travailleurs*, in *L'éducation permanente en Belgique*, Cahiers JEB, 1979/2, p. 79 et p. 81-82 ; L. SCHEVENHELS, *Volksontwikkeling*, in *Twintig eeuwen Vlaanderen*, Deel 9, *De Vlaamse gemeenschap*, III, Hasselt, Heideland-Orbis, 1978, p. 259 ; A. VAN AELBROUCK, *op. cit.*, p. 55-56 et 71.

<sup>141</sup> Cfr Ch. DEPASSE, *op. cit.*, T.II, p. 165 ; A. VAN IMPE, *Le théâtre d'expression néerlandaise*, in *Culture et politique culturelle*, Documents-Cepess, 1965/6, p. 77 ; IDEM, *L'opéra en pays flamand*, in *ibid.*, p. 89.

<sup>142</sup>. Cfr J. CHARLIER, *op. cit.*, p. 306.

## **Chapitre II : Les manifestations légales et para-légales du principe de pluralisme dans les premiers secteurs de la politique culturelle**

### **Introduction**

**156.** L'objet du chapitre qui s'ouvre ici n'est pas de faire une présentation exhaustive de toutes les composantes de la politique culturelle et du droit public de la culture entre 1900 et 1960. Il s'agit seulement d'examiner les secteurs les plus significatifs pour un repérage des premières traces du principe de pluralisme.

Une première section est consacrée au domaine dit des beaux-arts. La seconde analysera celui de l'éducation populaire et de la radio-diffusion.

### **Section I : Dans la politique des beaux-arts**

#### **Introduction**

**157.** On se souvient des premières manifestations du principe de neutralité dans l'organisation des quelques services publics culturels du XIX<sup>ème</sup> siècle. Le principe était simple : les décisions culturelles publiques dans le domaine des beaux-arts doivent être impartiales et donc soustraites à tout intérêt de parti, de région ou de classe. A cette fin, il est recouru soit à des institutions administratives composées d'experts et relativement autonomes comme les Académies, soit à des commissions consultatives formées également d'experts et compétentes pour guider l'activité des services centralisés <sup>1</sup>.

Au début du siècle suivant, les premiers responsables ministériels des "Sciences et des Arts" ont rapidement proclamé leur attachement à ce principe classique de neutralité idéologique et culturelle des interventions publiques (§ 1).

Dans la pratique, on trouve pourtant, dès 1922, des traces d'une interprétation très différente dudit principe. Dans l'organisation d'un service public culturel comme l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts de Bruxelles, il semble, en effet, que la neutralité des

---

1. Cfr *supra*, n° 63 et sv.

décisions de l'organe d'administration ait été recherchée non pas dans l'élimination des facteurs de différenciation politique, mais au contraire dans leur prise en compte. Au principe de neutralité, se serait substitué un principe para-légal de représentation et de neutralisation des tendances politiques (§ 2).

Dans l'organisation des théâtres de service public au cours des années 1950-1960, cette même interprétation pluraliste de la neutralité apparaît de manière plus explicite, sans être pour autant consacrée par le droit étatique. Quant à la réglementation relative à la subsidiation des théâtres privés, elle révèle un abandon progressif du principe de neutralité au profit d'un principe de participation des groupements intéressés à l'élaboration de la politique théâtrale (§ 3).

Tels sont les trois jalons que l'on retiendra pour suivre l'avènement du principe de pluralisme dans le domaine des beaux-arts.

#### § 1. 1919 : *L'affirmation politique d'un principe de neutralité*

**158.** Quand Jules Destrée devient ministre des Sciences et des Arts en 1919, une volonté politique résolue s'affirme pour la première fois d'encourager l'art et de soutenir les artistes <sup>2</sup>. Dans quel but ? Dans le triple but, pourrait-on résumer, de rassembler, de démocratiser et de soulager. Rassembler : pour Destrée, l'art est un patrimoine national qu'il faut valoriser dans l'intérêt de tous. Démocratiser : il faut donner aux plus humbles la possibilité de jouir des richesses esthétiques. Soulager : "il convient de constater à quel destin misérable sont réduits les véritables et grands artistes dans la société capitaliste". Et de rappeler les exemples fameux de Schubert, Wagner, Millet <sup>3</sup> ...

Pour la première fois en Belgique, les deux principales fonctions classiques de la politique culturelle sont ainsi affirmées conjointement dans la philosophie d'un ministre de la Culture : l'art est un terrain naturel de communion des nationaux qui ne saurait connaître des phénomènes d'exclusion.

"Dans l'avenir que nous espérons, dit-il, comme dans certaines époques du passé, l'Art sera partout. Non seulement, il formulera de façon magnifique l'élan général vers l'idéalité, mais il descendra aux objets usuels de la vie quotidienne, il accompagnera toutes les actions humaines. Il enveloppera toute l'existence dans

---

2. Jules Destrée ne s'est pas fait faute de le souligner : "Il a fallu l'arrivée des socialistes, dit-il à la Chambre, pour qu'un hommage décent fût rendu au Parlement, à la jeune littérature belge dont certains noms : Lemonnier, Maeterlinck, Verhaeren, Eekhoud se sont imposés à l'attention européenne. Célestin Demblon a récité un jour, au milieu de la stupeur de la droite et du centre, un admirable sonnet d'Albert Giraud, écrit à la gloire de C. Lemonnier". Cité par P.-J. SCHAEFFER, *Jules Destrée - Essai biographique*, Bruxelles, Palais des Académies, 1962, p. 291.

3. J. DESTREE et E. VANDERVELDE, *Le socialisme en Belgique*, cité par *ibid.*, p. 290.

ses manifestations les plus diverses. Il ne sera pas seulement le privilège de quelques riches, mais tous en seront imprégnés et heureux" <sup>4</sup>.

**159.** Quand on examine ensuite les moyens préconisés pour mettre en oeuvre une politique culturelle aussi ambitieuse, on découvre pour la première fois le paradoxe qui va devenir non moins classique : les pouvoirs publics doivent changer la vie, mais pour y arriver, ils doivent trouver un mode d'intervention aussi peu contraignant que possible pour la liberté. L'idée de pluralisme apparaît ici sous le nom d'"éclectisme". Le député Destrée s'en était déjà expliqué dans un discours à la Chambre, le 4 juillet 1895 :

"Nous voulons, nous socialistes, encourager l'art et soutenir les artistes, mais avec le plus large éclectisme. Nous ne voulons pas les domestiquer, mais leur laisser toute liberté. Et nous n'admirons pas un artiste parce que socialiste, mais parce qu'il est artiste et produit des chefs-d'oeuvre" <sup>5</sup>.

"Les attributions essentielles et primordiales de l'Etat en matière de beaux-arts (...), écrit-il ailleurs, se résument en ceci : conserver et accroître le patrimoine national. La conservation concerne nos monuments, nos sites et nos oeuvres d'art. L'accroissement comprend l'enseignement et les encouragements" <sup>6</sup>.

Cette notion d'"encouragement" est distinguée de toute forme de "récompense et direction" qu'il prohibe fermement : "Lorsque l'Etat apprécie et dirige l'art, il excède sa mission, il fait éclore l'art officiel" <sup>7</sup>. Or "l'art officiel a ceci de caractéristique, c'est de ne pas être de l'art" <sup>8</sup>. C'est donc bien, insiste-t-il,

"l'éclectisme qui est indispensable à un ministre. Il n'a pas à prendre parti entre les diverses tendances esthétiques et à réserver ses faveurs à certaines d'entre elles, qui pourraient lui plaire personnellement. Il doit encourager le talent où il s'affirme et d'où qu'il vienne" <sup>9</sup>.

4. Discours à la Chambre, 4 juillet 1895, cité par *ibid.*, *eod. loco*.

5. Cité par *ibid.*, *eod. loco*.

6. J. DESTREE, *Le socialisme et l'art*, cité par J.-L. DEGÉE, *Le mouvement d'éducation ouvrière. Evolution de l'action éducative et culturelle du mouvement ouvrier socialiste en Belgique (des origines à 1940)*, Bruxelles, Vie Ouvrière, 1986, p. 59.

7. J. DESTREE, *Art et socialisme*, cité par *ibid.*, *eod. loc.*

8. Discours d'ouverture de l'Académie royale de langue et de littérature françaises, prononcé le 16 février 1921, cité par P.-J. SCHAEFFER, *op. cit.*, p. 347.

9. Discours à la Chambre, 3 avril 1914, cité par *ibid.*, p. 352. Pendant le temps où il a été ministre (1919-1921), Destrée a mis sa philosophie en action, du moins selon son biographe — qui est hélas aussi son hagiographe ! — P.-J. SCHAEFFER. Celui-ci rappelle la création de l'Académie royale de langue et de littérature françaises (cfr *supra*, n° 105-106), sa participation à la mise sur pied du Palais des Beaux-Arts de Bruxelles (après que le Parlement ait refusé de voter les crédits pour la construction du Palais, celui-ci a été finalement créé sous la forme d'une A.S.B.L. (cfr *infra*, n° 161 et sv.) et inauguré par la Roi Albert le 3 mai 1928), les efforts consentis par son département pour aider les écrivains, et son action en faveur de la restauration du patrimoine artistique national qui avait eu à souffrir de la guerre (mais il faudra attendre une autre législature pour voir adoptée la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, *Mon. b.*, 5 septembre 1931). Sur tous ces points, cfr *ibid.*, p. 293-294 et 344-357. On

**160.** L'attachement de principe à cet éclectisme restera une constante dans tous les discours des ministres chargés de la culture. Pour ne prendre qu'un seul exemple, on peut citer les propos récents du ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française, M. Philippe Moureaux, tenus en 1983, et qui ne sont que la répétition de ceux de Destrée :

"l'un des axes les plus importants de la politique que j'essaie de mener, dit-il, c'est de ne surtout pas m'enfermer dans un domaine, dans une clientèle ou dans un type de réaction culturelle (...). Je veux plaider ici [le ministre s'adressait à un public socialiste], et je le referai en chaque occasion, pour le respect des diversités culturelles, parce qu'il me paraît quelque chose de fondamental, en particulier pour la gauche que l'on présente quelquefois, à tort ou à raison comme figée, sectaire" <sup>10</sup>.

On trouve, au même moment, des affirmations analogues sous la plume du ministre —libéral lui— chargé de la culture flamande, M. Karel Poma <sup>11</sup>.

**§ 2. 1922 : Du principe de la neutralité vers un principe de la neutralisation dans l'organisation des services publics culturels. L'exemple de l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts de Bruxelles**

**161.** On a déjà observé une première forme de service public culturel, à travers les institutions scientifiques et artistiques créées par l'Etat au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle.

L'A.S.B.L. formée le 4 avril 1922 en vue "de construire à Bruxelles et d'administrer un édifice destiné principalement à des expositions artistiques, à des auditions musicales, à des représentations ou conférences littéraires et artistiques" <sup>12</sup>, constitue une deuxième

étudiera son importante action en faveur de l'éducation populaire et des bibliothèques publiques dans la section suivante.

Quant à la période qui a suivi son bref passage au ministère des Sciences et des Arts, Destrée la juge nettement moins favorable à "tout ce qui touche à l'intellectualité supérieure et à l'efflorescence de nos arts". "Nous avons l'air, dira-t-il ainsi à la Chambre le 28 mars 1933, d'être très préoccupés de vendre du charbon, de vendre des rails et des poutrelles, mais il semble que les oeuvres artistiques et intellectuelles de notre pays ne comptent plus aux yeux des dirigeants d'aujourd'hui. Je l'ai regretté. Je le regrette encore" (cité par *ibid.*, p. 291 et 293). Cette sévère appréciation —qui émane d'un membre de l'opposition ...— devrait être confrontée aux faits par un historien. A première vue, elle ne paraît toutefois pas invraisemblable...

10. Ph. MOUREAUX, *Face à la crise, quelle politique culturelle pour la Communauté française ?*, in *L'éclosion des possibles*, Bruxelles, P.A.C., 1984, p. 193-194.

11. Cfr *Cultuurbeleid in crisistijd*, Brochure éditée par le ministère de la Communauté flamande, Bruxelles, 1984, par ex. p. 4.

12. Art. 1<sup>er</sup> des statuts du 4 avril 1922, in *Annexes du Mon. b.*, 5 mai 1922. Sur l'histoire de la construction du Palais des Beaux-Arts, voy. G.-H. DUMONT et M. DAUVEN, *Elisabeth de Belgique ou les défis d'une Reine*, Paris, Fayard, 1986, p. 221-224.

forme de service public culturel qui mérite de retenir l'attention. Le principe de pluralisme s'y manifeste, en effet, de manière implicite, mais certaine.

**162.** L'A.S.B.L. en question a comme associés principaux l'Etat, la province de Brabant, la ville de Bruxelles et des particuliers, notamment deux députés, un sénateur, le directeur du Musée royal des beaux-arts, le président des Amis du musée, et le directeur de l'Union des villes. Comme l'écrit le commentateur anonyme de la *Revue de l'Administration*, dans un article contemporain de cette création, celle-ci "fournit une application vaste et hardie, et en même temps passablement imprévue, des formules consacrées" par la toute récente loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique <sup>13</sup>. L'analyse des statuts révèle, en effet, que les pouvoirs publics disposent d'une majorité de voix à l'assemblée générale <sup>14</sup>. Or, c'est évidemment cette dernière qui nomme les membres du conseil d'administration <sup>15</sup>, ainsi que les trois commissaires commis à sa surveillance <sup>16</sup>, et qui approuve le compte de l'exercice écoulé, ainsi que le budget du prochain exercice <sup>17</sup>. En cas de dissolution, l'avoir mobilier et immobilier revient à la ville de Bruxelles <sup>18</sup>. Avec M. Maurice-André Flamme, on ne peut que conclure de cette analyse que "la maîtrise des pouvoirs publics est pratiquement totale" <sup>19</sup>.

Aussi, l'association peut disposer d'un édifice construit au moyen d'un emprunt garanti par l'Etat, et sur un terrain dont la ville a fait apport <sup>20</sup>. Pendant la durée de l'emprunt, l'Etat lui alloue "un subside annuel destiné à combler l'insuffisance éventuelle des ressources qui pourront être affectées par elle au paiement de l'annuité" <sup>21</sup>. Et elle bénéficie, en outre, d'une série d'apports considérables faits par l'Etat lors de sa constitution, notamment une somme pour travaux préliminaires effectués en régie par le

---

13. X, *Associations sans but lucratif*, in *Revue de l'Administration*, 1922, p. 478.

14. Art. 8 des statuts précités : l'Etat et la ville de Bruxelles "disposeront chacun d'un nombre de voix égal aux trois dixièmes des voix des membres votants".

15. Art. 5.

16. Art. 5 et 6.

17. Art. 5.

18. Art. 15.

19. M.A. FLAMME, *Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la C.E.E.*, in *Revue de l'Administration*, 1963, p. 190.

20. Art. 2 et 12 des statuts.

21. Art. 12.

département des travaux publics, et une partie des honoraires de l'architecte qui n'est autre que Victor Horta <sup>22</sup> ...

**163.** Comme l'écrit encore le commentateur de la *Revue de l'Administration*, l'on se trouve là devant un bel exemple d'"interpénétration des règles du droit public et de celles du droit privé" <sup>23</sup>. Et cet auteur de renvoyer son lecteur à une autre étude consacrée à la récente législation sur les habitations ouvrières et à bon marché, où l'on observe le même phénomène d'interpénétration qu'il justifiait comme suit : "La puissance publique, par cela même qu'elle se trouve en contact et qu'elle se combine avec des éléments qui procèdent de l'initiative privée, et qu'elle est assujettie aux règles et aux formes du droit civil, se trouve en quelque sorte, atténuée, amortie, prémunie contre le péril d'obéir trop exclusivement à des préoccupations d'ordre politique" <sup>24</sup>.

Cette justification est particulièrement intéressante : l'espoir est donc nourri, moins d'un an après l'adoption de la loi accordant la personnalité civile aux A.S.B.L., de trouver dans cette forme juridique, un statut propre à prémunir certains services publics, des "influences pernicieuses de la politique", pour reprendre l'expression du ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement, J. Wauters. L'idée défendue par celui-ci, dans le domaine des sociétés anonymes ou coopératives d'intérêt public agréées par la Société nationale du logement, et généralisée par la *Revue de l'Administration* comme propre à justifier l'introduction du procédé de l'association dans le domaine de l'administration, consiste à tirer du concours de l'Etat, de la province, de la commune et des particuliers dans la formation de ces associations de droit public, une garantie de neutralité des pouvoirs publics. L'idée est d'autant plus intéressante que, dans l'esprit du ministre Wauters, la neutralité est explicitement comprise comme neutralisation des diverses opinions politiques en présence. Il observe, en effet, que le système des sociétés d'intérêt public agréées par la Société nationale du logement a permis que "toutes les opinions soient représentées, notamment au sein du Conseil d'administration des sociétés" et, plus même, que cette représentation est exigée "impérieusement et d'une façon tout à fait générale" par ladite Société nationale, "conformément d'ailleurs aux instructions reçues directement du Gouvernement". Et d'ajouter : "ce contrôle pondérateur d'éléments divers aura pour heureuse conséquence d'empêcher les effets nuisibles des préoccupations d'ordre politique", effets qui n'auraient pas manqué de se

---

22. Art. 11.

23. X, *op. cit.*, p. 478.

24. X, *Habitations à bon marché*, in *Revue de l'Administration*, 1921, p. 480.



manifester si on avait laissé les communes agir seules, en maîtresses souveraines de l'oeuvre des habitations à bon marché <sup>25</sup>.

On ne saurait trouver une affirmation plus claire du principe de pluralisme dans sa version moderne. Certes, c'est dans le secteur du logement social qu'elle s'exprime de manière aussi explicite. Mais il est frappant de constater que le premier commentaire consacré à la première A.S.B.L. publique culturelle qui a été mise sur pied, moins d'un an après l'adoption de la loi du 27 juin 1921, se réfère à la conception de la neutralité des interventions publiques qui a prévalu dans ce secteur. Cette référence n'est pas développée par le commentateur, sans doute par pudeur. Car il aurait dû, pour ce faire, montrer concrètement comment la composition des organes de l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts de Bruxelles assure une représentation de toutes les opinions, ce qui n'est guère concevable à l'époque. Il n'empêche, le rapprochement effectué entre l'A.S.B.L. en question et les sociétés agréées par la S.N.L., sous l'angle de la collaboration qui s'y observe, de part et d'autre, entre les particuliers et des pouvoirs publics distincts, n'a pas pu avoir été fait à la légère. D'autant moins qu'un des deux responsables de la *Revue de l'Administration* n'est autre que Maurice Vauthier, professeur à l'Université libre de Bruxelles et ... secrétaire de la ville de Bruxelles. En cette dernière qualité, M. Vauthier a participé directement à la formation de l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts <sup>26</sup>.

### § 3. 1945-1960 : *La réglementation relative aux théâtres : du principe de la neutralité au principe de la participation*

**164.** Une traduction juridique plus développée du principe de neutralité, pour la période sous revue, peut être trouvée dans la réglementation sur les théâtres. On l'évoque autour de trois points : un, le contexte politique et culturel qui va déterminer les contours du

---

25. J. WAUTERS, *Note du Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement*, in *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1920-1921, n°142, p. 413.

26. Il figure dans la liste des comparants à l'acte, en tant qu'assistant du bourgmestre de la ville de Bruxelles.

A titre documentaire, mentionnons brièvement l'évolution ultérieure de l'A.S.B.L. ici examinée. Elle s'est par la suite limitée à la gestion immobilière (entretien de l'immeuble et location des salles), tandis que les activités culturelles et artistiques ont été confiées, par des conventions particulières, à des associations sans but lucratif auxiliaires étroitement liées à la maison-mère (par exemple la Société des expositions, la Société philharmonique, etc.). Cfr *127e Cahier de la Cour des Comptes*, fascicule Ier, Chambre des Représentants, session 1970-1971, p. 134-137, F-Z 687.391.

En 1981, le Palais des Beaux-Arts prend la forme d'un établissement public : cfr loi du 12 août 1981 portant création d'une personne juridique de droit public dénommée "Palais des Beaux-Arts", *Mon. b.*, 6 novembre 1981. On trouve le texte de cette loi telle qu'elle a été modifiée par celle du 29 décembre 1988 dans S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *Medalex* 1994, Diegem, Kluwer, 1994, p. 74-77.

principe de neutralité ; deux, la version mono-institutionnelle que prend le principe quand il régit un service public ; et trois, la version multi-institutionnelle qu'il adopte quand il gouverne l'octroi de subventions.

### A. Le contexte politique et culturel

**165.** On a déjà relevé que la première intervention publique nationale d'envergure en faveur du théâtre dramatique consiste dans la création du *Théâtre national de Belgique* par l'arrêté du Régent du 19 septembre 1945 <sup>27</sup>. Avant cette date, on ne relève que quelques théâtres communaux et "de petites interventions du Ministère de l'instruction publique, plus proches d'ailleurs du secours que de l'encouragement" <sup>28</sup>. En Flandre, outre les troupes communales <sup>29</sup>, ce sont des troupes d'amateurs qui dominent le paysage théâtral. Celui-ci n'en acquiert pas moins une identité flamande prononcée au cours de l'entre-deux-guerres, notamment grâce aux prestations d'une troupe catholique itinérante, le *Vlaamse Volkstoneel*, qui emportent un succès considérable <sup>30</sup>. Du côté francophone par contre, l'absence d'une véritable politique publique du théâtre va de pair avec une réduction du paysage théâtral à un marché provincial pour la France <sup>31</sup>.

**166.** Au lendemain de la guerre qui avait entraîné une "coupure forcée avec Paris" et, de ce fait, procuré une "chance inattendue et féconde d'autonomie" <sup>32</sup>, la volonté politique s'affirme de doter l'ensemble du pays d'institutions théâtrales autochtones, capables de produire des spectacles d'une haute valeur artistique, tout en favorisant les auteurs et les comédiens belges. Dans le climat typique de la "reconstruction nationale", le gouvernement attribue explicitement au théâtre une tâche "de relèvement de l'esprit national, d'éducation civique et de protection de la santé morale de la nation" <sup>33</sup>. On retrouve là l'expression tardive, mais classique, de la fonction de rassemblement inhérente à toutes les politiques culturelles.

---

27. Cfr *supra*, n° 151.

28. G. SION, *Le théâtre d'expression française*, in *Culture et politique culturelle, Documents-Cepess*, 1965/6, p. 61.

29. Cfr *supra*, n° 102.

30 Cfr C. TINDEMANS, *Het toneel*, in *Twintig eeuwen Vlaanderen*, Deel 10, *Kunst en Wetenschap*, I, Hasselt, Heidelberg-Orbis, 1973, p. 253-256.

31. Cfr en ce sens M. JAUMAIN, *Le théâtre dramatique francophone : cadre institutionnel et statut juridique depuis 1945*, C.H. du CRISP, n°911-912, 20 février 1981, p. 5 et M. QUAGHEBEUR, *Le théâtre après 1965 : axes du jeune théâtre*, in *La Belgique. Sociétés et cultures depuis 150 ans, 1830-1980*, sous la dir. de A. D'HAENENS, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, 1980, p. 188.

32. G. SION, *op. cit.*, p. 61.

33. Interview du Ministre RONSE, cité par M JAUMAIN., *op. cit.*, p. 6.

La fonction non moins classique de démocratisation est également très présente : la politique théâtrale qui se met en place s'inscrit à bien des égards dans la lignée de la politique de l'éducation populaire. Celle-ci avait pris son essor, dès 1921, dans le domaine des bibliothèques publiques et des associations d'éducation populaire <sup>34</sup>. En 1945, le théâtre est enfin considéré comme porteur d'une mission "d'instruction et d'élévation du niveau culturel de la population" <sup>35</sup>. Selon l'expression d'un sénateur de l'époque, M. Boulanger, il est "en quelque sorte un livre à la disposition de ceux que ne savent pas lire" <sup>36</sup>.

**167.** Il n'empêche, dans l'organisation administrative du ministère de l'Instruction publique comme du futur ministère de l'Education nationale et de la Culture, on observe que le théâtre professionnel est toujours rattaché à la direction générale compétente pour les arts et lettres, et non à celle qui gère l'éducation populaire <sup>37</sup>. Ce rattachement est révélateur d'une philosophie de l'action culturelle publique assez différente. Dans le domaine des beaux-arts, la fonction de démocratisation assumée par cette action à partir du lendemain de la première guerre a été comprise —à tort ou à raison, peu importe ici— comme pouvant se surajouter à la fonction plus ancienne de rassemblement sans contradiction, l'une complétant l'autre. Les propos de Destrée cités dans le premier paragraphe en témoignent on ne peut plus clairement. Il semble que la direction générale des Arts et Lettres soit restée fidèle à cette conception : l'action culturelle est une action politiquement neutre ; la culture est un patrimoine commun, sinon de l'humanité, au moins de la nation ; démocratiser la culture, c'est seulement y faire accéder toutes les couches de la population, sans exclusion ; il est inconcevable de tirer de cet objectif "une quelconque priorité à accord[er] aux expressions artistiques du monde des travailleurs" <sup>38</sup>.

**168.** Dans le domaine de l'éducation populaire, par contre, comme on va le voir dans la prochaine section, fonction de rassemblement et fonction de démocratisation se sont avérés

34. Cfr *infra*, n° 199 et sv.

35. M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 6.

36. Cité par *ibid.*, *eod. loc.*

37. Cfr Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, II, *L'organisation officielle de l'éducation populaire en Belgique et internationalement en fonction des loisirs des travailleurs*, Liège, Biblio, 1950, p. 92-93, M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 9 ; XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, *Cahiers JEB*, 1967/4, p. 328 ; XXX, *Education permanente. Politiques de l'Etat. Politiques des associations*, vol. I, s.l., Fondation André Renard, 1979-1982, p. 16-23, 95-113.

38. Selon l'expression et le vœu de la Fondation André Renard dans l'étude citée ci-avant (*op. cit.*, p. 17).

très vite difficiles à harmoniser. Certes, le principe d'une action culturelle politiquement neutre a été longtemps la philosophie officielle, mais celle-ci n'a jamais été partagée par la majorité des acteurs tant publics que privés, ni mise en pratique. Et ce pour deux motifs : d'une part, en raison des enjeux de l'éducation populaire dont la nature éminemment politique est apparue dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, ainsi qu'on l'a déjà souligné ; d'autre part, en raison du progressif remplacement dans ce secteur de l'idée de démocratisation de la culture par celle de démocratie culturelle : à partir du moment où la culture sera définie —à tort ou à raison, peu importe à nouveau— comme capacité de l'homme socialement situé de se comprendre en tant que tel, de s'exprimer et d'agir dans la cité, on ne pourra plus concevoir l'action culturelle autrement que comme politiquement engagée.

**169.** Cette différence de philosophie devrait logiquement rejaillir sur le contenu même du principe de pluralisme. L'intérêt du secteur de l'art dramatique est d'en offrir une traduction juridique relativement élaborée, qui autorisera une comparaison avec celle que l'on découvrira dans le domaine de l'éducation populaire.

## **B. Le Théâtre national de Belgique et la version mono-institutionnelle du principe de pluralisme**

### *1. 1945-1954 : à la recherche d'un statut*

**170.** Le premier problème que pose la création du Théâtre national de Belgique, c'est celui du statut juridique qu'il doit recevoir. D'un côté, on entend lui reconnaître une mission de service public. Celle-ci lui vaut alors une position privilégiée autant que des sujétions particulières par rapport aux autres théâtres, notamment du point de vue des moyens financiers, des prestations et des contrôles publics. Mais d'un autre côté, on veut éviter une gestion directe classique par l'Etat. Au nom de ce qu'on n'appelle pas encore le principe de pluralisme, on cherche à garantir la liberté des activités culturelles, fussent-elles celles d'un théâtre national, contre toute forme d'autoritarisme. C'est sans doute ainsi qu'il faut comprendre le commentaire de l'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> novembre 1945 fourni par le ministre de l'instruction publique Buisseret : "l'appellation" théâtre national désigne, dit-il, "la fonction et non l'organe" <sup>39</sup>. Pour le reste, le commentaire est étonnant, car l'arrêté en question semble bien ériger le T.N.B. qu'il crée en service public culturel organique dépendant de l'Etat, et même organisé en régie. Toutefois, il est vrai qu'il tempère aussitôt ce mode hiérarchique classique de l'action administrative en

---

39. Cité par M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 7.

recourant à la technique de l'administration consultative. Il place en effet le T.N.B. sous l'autorité directe du ministre de l'Instruction publique, mais celui-ci est assisté d'une commission dite du Théâtre national. Cette commission est composée de deux délégués du ministre ; du directeur de la troupe française et du directeur de la troupe flamande ; de deux artistes de théâtre ; et de deux conseillers artistiques. Tous sont nommés par le ministre. La commission "contrôle la gestion artistique et financière des sections française et néerlandaise. Elle donne son avis sur toutes les questions relatives au Théâtre national" <sup>40</sup>.

**171.** L'objectif manifestement poursuivi par le ministre est de ne pas s'engager personnellement dans la définition d'une politique artistique et de s'appuyer très largement sur des experts. Il reste que l'arrêté de 1945 institue une dépendance formelle par rapport à l'Etat qui sera rapidement jugée encore trop étroite. On entre alors dans une succession de modifications à ce statut initial. Le 24 février 1949, un arrêté du Régent stipule que le ministre de l'Instruction publique peut agréer une ou plusieurs compagnies théâtrales pour assumer, sous la dénomination "Théâtre national de Belgique", la mission dévolue à celui-ci <sup>41</sup>. Du côté francophone, ce sont les "Comédiens routiers belges" qui, après avoir formé le noyau de base de la section française du Théâtre national, bénéficient de cette agrégation. Du côté flamand, c'est le Théâtre communal d'Anvers, le *Koninklijke Nederlandse Schouwburg* (K.N.S.) qui la reçoit après avoir formé le noyau de base de la section néerlandaise <sup>42</sup>.

Le 12 mai 1952, un arrêté royal met en place trois catégories de compagnies de théâtre agréées, dont celle de "théâtre d'éducation nationale" <sup>43</sup>. C'est à ce titre que le T.N.B. et le K.N.S. sont encore agréés.

A partir de 1954 —on l'a signalé dans le chapitre consacré à l'autonomie culturelle—, l'art dramatique francophone et l'art dramatique néerlandophone évoluent dans des cadres réglementaires distincts.

## 2. 1954-1965 : le statut d'établissement d'utilité publique et le principe de neutralisation

---

40. A.-Rgt 19 septembre 1945, *Mon. b.*, 1er novembre 1945.

41. Cet arrêté n'est pas paru au *Moniteur*. Mais sa substance est rappelée dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 9 octobre 1957 réglant l'octroi de subventions au Théâtre national de Belgique d'expression française, *Mon. b.*, 23 octobre 1957.

42. M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 8-9.

43. A.R. du 12 mai 1952 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique, *Mon. b.*, 21 mai 1952.

a) *Du côté flamand*

**172.** L'arrêté royal du 14 septembre 1954 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise <sup>44</sup> met l'accent sur les "points d'appui traditionnels" que cet art trouve en Flandre depuis le siècle précédent, à savoir "les théâtres communaux d'Anvers, de Bruxelles et de Gand" <sup>45</sup>. Si l'arrêté maintient le concept de *Nationaal Toneel van België* entendu comme "titre" pouvant être porté par une compagnie à qui le ministre confie une "mission nationale" <sup>46</sup>, l'idée reste écartée de mettre en place un service public organique distinct. En pratique, seule une des trois grandes compagnies communales précitées sera en mesure de se voir conférer le titre <sup>47</sup>. C'est donc à partir de cette situation particulière que va se développer, au cours des années 60, la réflexion sur la forme juridique que doivent prendre les théâtres de service public en Flandre. Le problème sera de trouver une formule permettant aux communes concédantes ou gestionnaires d'un théâtre de faire un appel croissant aux subventions de l'Etat pour couvrir les frais d'exploitation, sans que cela aille de pair avec une tendance à la concentration des pouvoirs artistiques et financiers au profit de l'Etat.

**173.** La solution préconisée par Alfons Van Impe en 1965, alors conseiller littéraire au ministère de l'Education nationale et de la Culture néerlandaise <sup>48</sup>, sera de recourir à la formule de l'établissement d'utilité publique prévue par la loi du 27 juin 1921 <sup>49</sup>. Il y voit notamment les avantages suivants.

Primo, l'institution peut être dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des trois pouvoirs publics qui la subventionnent, à raison de leur apport financier : la commune, la province et l'Etat. La première conserve ainsi un contrôle sur ce qui était au départ son théâtre, tandis que les deux autres acquièrent un contrôle mesuré à l'aune des subsides qu'ils veulent bien allouer.

---

44. *Mon. b.*, 11-12 octobre 1954.

45. *Rapport au Roi* précédant l'arrêté précité. Cfr *supra*, n° 102.

46. Cfr art. 9 à 12 de l'arrêté précité.

47. Ce sera encore le K.N.S. d'Anvers qui le décrochera.

48. Il sera ensuite directeur au même ministère (1974-1980) et directeur général de l'Opera voor Vlaanderen (depuis 1981).

49. Loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, *Mon. b.*, 1 juillet 1921.

Secundo, l'organisme reçoit "une stabilité presque pareille à celle d'une institution parastatale, tout en présentant d'autre part l'avantage qu'elle doit être approuvée uniquement par le Roi, et non par le Parlement".

Tertio —et ceci n'est pas le moins important pour notre propos— "les influences politiques et extra-artistiques sont neutralisées au sein du conseil d'administration, entre autres en ce qui concerne la désignation du directeur" artistique <sup>50</sup>. Si l'on comprend bien l'idée de neutralisation ainsi avancée, elle revient à dire que les pouvoirs publics cherchent à échapper au reproche d'une gestion politisée des troupes qu'ils prennent en charge financièrement, en en confiant la gestion à un organe autonome dont la composition pluraliste exclurait toute prépondérance d'une influence politique ou extra-artistique déterminée.

174. Toujours est-il que telle sera la formule adoptée pour le *Nationaal Toneel* de Gand le 28 octobre 1965. Une A.S.B.L. dénommée *Nederlands Toneel te Gent* fonde ce jour là un établissement d'utilité publique portant le même nom, et ayant pour objet

"la création et la diffusion du théâtre professionnel néerlandophone de haut niveau surtout à Gand et dans la province de Flandre orientale, mais aussi plus largement dans le pays et à l'étranger" <sup>51</sup>.

Les membres du conseil d'administration sont

"nommés par les personnes de droit public qui octroient à l'établissement au moins un million de francs de subsides par an ... Chaque administration publique peut nommer autant d'administrateurs que son subside annuel contient de tranches pleines d'un million de francs. Pour l'application de cette disposition à la ville de Gand, la mise à disposition gratuite du *Koninklijke Nederlandse Schouwburg* de la ville est comptée comme une tranche de subsides complète ... Le conseil d'administration peut porter [cette] norme d'un million (...) à un montant supérieur à condition que le nombre de membres du conseil se monte au moins à 11, dont au moins 4 représentent l'Etat, 2 la province de Flandre orientale et 4 la ville de Gand" <sup>52</sup>.

Lors de la fondation, 4 administrateurs sont nommés par l'Etat, 2 par la province de Flandre orientale et 5 par la ville de Gand.

---

50. Cfr A. VAN IMPE, *Le théâtre d'expression néerlandaise*, in *Culture et politique culturelle, Documents Cepess*, 1965/6, p. 73-74.

51. Art. 3 des statuts publiés dans les annexes du *Mon. b.* du 16 décembre 1965 (trad. H.D.). On trouve un exemplaire de ces statuts et des modifications ultérieures dans les pièces justificatives des avis n°043 et 046 de la CNPPC, rendus le 5 décembre 1977.

52. Art. 4 des statuts précités (trad. H.D.).

**175.** Douze ans plus tard, le *Koninklijke Vlaamse Schouwburg* (K.V.S.) de Bruxelles reçoit un statut analogue d'établissement d'utilité publique avec l'approbation de l'arrêté royal du 19 septembre 1977 <sup>53</sup>.

b) *Du côté francophone*

**176.** Du côté francophone, c'est dans un autre contexte que l'on aboutira également à un recours privilégié à la formule de l'établissement d'utilité publique pour les théâtres de service public. Ce contexte, c'est d'abord celui de l'arrêté royal du 9 octobre 1957 qui alloue au Théâtre national de Belgique, dans les conditions qu'il détermine, "une subvention égale à 59% du crédit inscrit au budget du Ministère de l'instruction publique pour l'encouragement de l'art dramatique d'expression française" <sup>54</sup>. A la différence de la conception flamande du "Théâtre national" qui vient d'être examinée, la conception francophone sous-jacente à cet arrêté de 1957 renoue avec l'idée initiale promue en 1945 d'un service public distinct —sans revenir pour autant à une gestion placée sous l'autorité directe du ministre—. Il ne s'agit donc pas, comme en Flandre, d'agréer une des grandes compagnies existantes, en lui conférant une mission nationale pour une durée limitée <sup>55</sup>. Il s'agit de financer pour une durée indéterminée un théâtre qui a été spécialement créé par les pouvoirs publics pour remplir une mission de service public à l'échelon national —francophone— et qui, à ce titre, bénéficie d'un cadre réglementaire distinct de celui des autres théâtres agréés.

**177.** Il n'empêche, la succession des statuts que le T.N.B. a reçu depuis 1945 ne rassure pas l'A.S.B.L. "Les Amis du Théâtre national". En outre, l'article 6 du nouvel arrêté royal permet au ministre de l'Instruction publique de retirer la subvention prévue, s'il estime que les conditions prescrites ne sont plus remplies, moyennant un préavis de six mois avant la fin de la saison en cours <sup>56</sup>. Aussi, pour garantir l'existence juridique du théâtre, quelle que soit l'attitude future des pouvoirs publics à son égard, l'A.S.B.L. en question décide en 1958, avec l'approbation du ministre de l'Instruction publique, de

53. Mentionné au *Mon. b.* du 14 octobre 1977.

54. A.R. du 9 octobre 1957 réglant l'octroi de subventions au Théâtre national de Belgique d'expression française, *Mon. b.*, 23 octobre 1957, art. 1er.

55. Si l'arrêté royal du 18 février 1964 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise (*Mon. b.*, 28 février 1964) maintiendra ce système des missions nationales, signalons que le décret flamand du 13 juin 1975 portant le même intitulé (*Mon. b.*, 4 septembre 1975) le supprimera, alors que l'A.R. du 9 octobre 1957 réglant l'octroi de subventions au T.N.B. est toujours en vigueur aujourd'hui.

56. Un avis est préalablement requis de la part du Conseil national de l'art dramatique d'expression française, dont il est question *infra*, n° 187 et sv.



donner au T.N.B. le statut d'établissement d'utilité publique. Le recours à cette formule de droit privé est donc jugé parfaitement compatible avec les missions de service public, le financement public et les contrôles qui en forment le corollaire <sup>57</sup>.

**178.** Un point doit retenir particulièrement l'attention : la composition du conseil d'administration. Aux termes de l'article 5 des statuts approuvés par l'arrêté royal du 18 avril 1958, il comprend entre 15 et 25 membres nommés à l'origine par l'A.S.B.L. "Amis du Théâtre national", et renouvelé ensuite par cooptation. En sont membres de droit deux personnes désignées par le ministre de l'Instruction publique, une désignée par le ministre des Finances, le président du Conseil national de l'art dramatique d'expression française dont il sera question plus loin, ainsi qu'un comédien faisant partie de la troupe régulière du Théâtre national. Outre ces membres de droit, le premier conseil d'administration se compose de 16 personnalités, dont un ministre d'Etat, un ministre, 4 gouverneurs de province, un attaché culturel d'une autre province, 2 sénateurs, le gouverneur de la Banque nationale, un conseiller d'Etat et le secrétaire du cabinet du ministre de l'Instruction publique <sup>58</sup>. Le conseil ainsi composé a les pouvoirs les plus étendus pour la gestion et l'administration de l'établissement. C'est lui qui nomme et révoque le directeur du Théâtre, et en fixe les attributions <sup>59</sup>.

**179.** Au total, on est devant une formule particulièrement hybride, à mi-chemin entre un service public organique et un service public fonctionnel. Plaident en faveur de la première qualification le fait que le T.N.B. trouve son origine première dans l'arrêté du Régent du 19 septembre 1945 <sup>60</sup>, qu'il tire l'essentiel de ses moyens financiers de l'Etat, et qu'en pratique, les deux hauts fonctionnaires désignés par le ministre de l'Instruction publique ressemblent fort à des "commissaires du gouvernement occultes", selon l'expression de M. Maurice-André Flamme <sup>61</sup>. Certes, les statuts précisent qu'ils

---

57. Voy. sur ces contrôles qui s'ajoutent à ceux que prévoit déjà la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (*Mon. b.*, 1 juillet 1921), F. JONGEN, *L'aide à l'activité artistique : interventions des pouvoirs publics et stimulation du soutien privé*, in *Ann. dr. Louv.*, 1988/3-4, p. 458.

58. A.R. du 18 avril 1958 — Fondation de l'établissement d'utilité publique "Théâtre National de Belgique" — Statuts. Approbation, *Mon. b.*, 23 avril 1958.

59. Art. 10 des statuts précités.

60. L'arrêté précité du 9 octobre 1957 abroge celui du 19 septembre 1945, mais il le présuppose.

61. M.A. FLAMME, *Concurrence entre secteur public et secteur privé dans la C.E.E.*, in *Revue de l'Administration*, 1963, p. 189. L'éminent administrativiste semble pencher en faveur de la première qualification. Il parle du T.N.B. comme d'une "prétendue institution privée", et affirme que les hauts fonctionnaires en question "ne sont rien d'autre que des commissaires du gouvernement occultes". Il relate aussi un intéressant conflit entre l'administration et la Cour des comptes. Pour la première, le T.N.B. est

"siègent et agissent à titre personnel", mais ils les chargent "d'assurer un contact régulier entre l'établissement (...) et l'administration" <sup>62</sup>. Plaident en faveur de la seconde qualification, le fait que l'établissement trouve son origine formelle dans l'acte de fondation posé par une A.S.B.L. privée, que son conseil d'administration n'est pas dominé par une majorité de représentants des pouvoirs publics agissant *qualitate qua*, et que le ministre n'a pas formellement le pouvoir du dernier mot en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service. Ces deux derniers critères paraissent devoir faire pencher la balance du côté du service public fonctionnel, sous réserve de toutes les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la théorie du service public. En toute hypothèse, les conditions du financement prévu par l'arrêté royal du 9 octobre 1957 comprennent une réglementation assez étroite des activités, et certaines prestations positives qu'un nouvel arrêté peut modifier à tout moment dans l'intérêt public <sup>63</sup>.

**180.** On le voit : la formule de l'établissement d'utilité publique appliquée au T.N.B. n'a pas la même portée que celle qui a été relevée à propos des théâtres communaux flamands qui l'ont adoptée. Sur certains points cependant, des avantages comparables sont manifestement recherchés : stabilité, autonomie relative par rapport à l'Etat, et forme plus légère qu'un "parastatal". Le caractère pluraliste de la composition du conseil d'administration, qui nous intéresse tout particulièrement, forme-t-il aussi un trait comparable ? On se souvient que pour A. Van Impe, la formule de l'établissement d'utilité publique présente cet autre "avantage" de "neutraliser" les influences "politiques et extra-artistiques" au sein du conseil d'administration. La première composition du conseil d'administration du T.N.B., qui est le fait de l'A.S.B.L. "Amis du Théâtre national", manifeste-t-elle une préoccupation symétrique : celle de se ménager des appuis auprès de toutes les tendances politiques susceptibles d'occuper le poste de ministre de l'Instruction publique pour ne devoir dépendre d'aucune d'elle en particulier ? Il est évidemment difficile de répondre à cette question. Dans l'entretien qu'il a bien voulu nous accorder à ce sujet <sup>64</sup>, M. Jacques Huisman, qui a été directeur du Théâtre national de 1945 jusque 1985, a bien insisté sur le fait que tous les administrateurs de l'époque

---

une entreprise privée subventionnée parmi d'autres, tandis que pour la seconde il s'agit d'un organisme créé par l'Etat (cfr *ibid.*, note 1).

62. Art. 5, al. 2.

63. Sur ce dernier critère du service public fonctionnel, cfr A. BUTTGEBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1966, 3ème éd., 1ère partie, p. 251.

64. Le 28 février 1992.

étaient d'abord et avant tout des passionnés de théâtre unis par un projet commun. Concernant les éventuelles appartenances politiques des uns et des autres, il a fermement écarté l'hypothèse d'un dosage systématique des tendances en fonction de la composition du Parlement de l'époque. Il n'a cependant pas nié l'existence *de facto* d'un certain équilibre. Même si l'opération est délicate, il apparaît en effet possible d'identifier les affinités politiques de plusieurs personnalités, et d'observer que les trois grandes familles politiques ont un nombre relativement proche de relais informels dans le conseil d'administration. J. Huisman nous a d'abord affirmé que c'était l'effet du hasard. Ce que l'ancien directeur a voulu signifier par cette réponse a priori étonnante, c'est que l'A.S.B.L. "Les Amis du Théâtre national" ne s'est pas enquis ni auprès des présidents de partis ni auprès des groupes de pression qui leur sont proches de la représentativité formelle des administrateurs pressentis. Elle ne s'est pas non plus préoccupée d'une identification systématique de tous les administrateurs. Elle s'est souciée avant tout de recourir à d'authentiques amateurs de théâtre souvent dotés en outre d'une compétence professionnelle utile, comme le montre la présence des gouverneurs de province, de l'attaché culturel de la province du Hainaut ou du conseiller d'Etat.

Il n'en reste pas moins que la composition du conseil d'administration témoigne d'une volonté de pluralisme que J. Huisman a finalement reconnue, moyennant les précisions qui précèdent. Cette volonté est également apparue, selon ses propres dires, dans la répartition des postes de président, de vice-président et de secrétaire général du conseil d'administration <sup>65</sup>. Mais, a-t-il aussitôt ajouté, la manière dont celui-ci a toujours travaillé, jusque 1985, n'a révélé aucun comportement ni aucun clivage partisans.

**181.** Enfin, il convient d'observer que, comme en Flandre, la formule de l'établissement d'utilité publique a été aussi jugée appropriée pour les théâtres communaux. L'on songe, en particulier, au Théâtre royal du Parc. Fondé en 1782, celui-ci a longtemps été géré sous le régime de la concession de service public <sup>66</sup>. Mais le 15 septembre 1975, le conseil communal de Bruxelles, considérant que ce régime était la cause de difficultés en matière de paiement des subventions, adopte celui d'un établissement d'utilité publique dont la ville contrôle étroitement la gestion <sup>67</sup>.

---

65. Cfr art. 6 des statuts précités.

66. Cfr C.E., 26 mars 1964, *Lejeune*, n°10541, *R.J.D.A.*, 1964, p. 80-85, avis M.Th. BOURQUIN

67. Cfr M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, P.U.B., 1977-1978, 4ème partie, p. 36-37 et 77. Statuts dans les annexes du *Mon. b.*, 21 mai 1952.

**182.** Voilà dans quel contexte et comment le principe de pluralisme est conçu et pratiqué quand il est appliqué à l'organisation des théâtres de service public, dès la fin des années cinquante. Il faut le souligner : c'est à ce moment déjà que l'on peut observer à la fois que l'autonomie culturelle crée des contextes réglementaires bien différenciés, et que le principe de pluralisme échappe à cet éclatement pour s'imposer dans les deux contextes, au titre d'une idée de droit para-légale commune.

### **C. L'octroi de subventions aux compagnies théâtrales et la version multi-institutionnelle du principe de pluralisme dans les réglementations francophone et flamande**

**183.** Il convient maintenant d'examiner le contenu que le même principe reçoit quand il s'agit pour les pouvoirs publics, non plus de concevoir l'organisation d'un théâtre de service public, mais d'octroyer des subventions à des théâtres privés. En effet, très vite après la création du T.N.B., se pose la question des critères à respecter dans l'octroi des subventions —plus modestes forcément— que sollicitent d'autres compagnies ayant développé des activités méritoires et dignes d'être encouragées. La première réglementation qui intervient à cet égard est l'arrêté royal du 12 mai 1952 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique <sup>68</sup>. Elle sera rapidement remplacée, d'une part, par l'arrêté royal du 14 septembre 1954 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise <sup>69</sup> et, d'autre part, par l'arrêté royal du 9 octobre 1957 réglant l'octroi de subventions aux théâtres agréés d'expression française <sup>70</sup>. Ces arrêtés seront eux-mêmes modifiés à plusieurs reprises <sup>71</sup>.

---

68. *Mon. b.*, 21 mai 1952.

69. *Mon. b.*, 11-12 octobre 1954.

70. *Mon. b.*, 23 octobre 1957.

71. Du côté francophone, par les arrêtés royaux du 26 septembre 1962 (*Mon. b.*, 26 octobre 1962), du 10 août 1964 (*Mon. b.*, 17 septembre 1964), du 9 janvier 1969 (*Mon. b.*, 31 janvier 1969), du 23 juin 1969 (*Mon. b.*, 18 juillet 1969) du 13 octobre 1972 (*Mon. b.*, 8 novembre 1972), du 16 novembre 1973 (*Mon. b.*, 19 avril 1974), du 5 décembre 1974 (*Mon. b.*, 11 janvier 1975) et du 4 juillet 1975 (*Mon. b.*, 21 août 1975). L'arrêté royal du 9 octobre 1957 ainsi modifié a finalement été abrogé et remplacé par celui du 9 septembre 1981 portant création du Conseil supérieur de l'art dramatique, actuellement en vigueur (*Mon. b.*, 8 juin 1984). On trouve le texte de cet arrêté du 9 septembre 1981 tel qu'il a été modifié par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 mars 1986 dans S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *Medialex* 1994, Diegem, Kluwer, 1994, p. 88-90.

A ces sources, il faut encore ajouter le décret francophone du 25 juin 1973 relatif aux conditions d'agrégation et d'octroi de subsides aux théâtres de l'enfance et de la jeunesse (*Mon. b.*, 7 décembre 1973), et l'arrêté royal du 20 juin 1975 portant des mesures d'encouragement en faveur du Jeune Théâtre (*Mon. b.*, 18 mars 1976). Aujourd'hui, ce décret du 25 juin 1973 est encore en vigueur (voy. le texte tel qu'il a été modifié par un décret du 17 avril 1990 dans S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *op. cit.*, p. 83-88), tandis que l'arrêté du 20 juin 1975 est abrogé et remplacé par l'arrêté de l'Exécutif de la

# 1. Des normes réglementaires sans cesse modifiées et aussitôt dépassées

**184.** L'histoire de ces modifications successives —qu'il n'est pas question de retracer ici <sup>72</sup>— peut se résumer par un seul trait, à savoir qu'il s'est révélé impossible d'encadrer par des normes précises le champ théâtral sans que celles-ci ne se fassent rapidement dépasser par les mutations de ce champ. En particulier, le nombre des troupes professionnelles ne va faire que croître <sup>73</sup> ; les courants artistiques qui les sous-tendent ne cesseront pas de se diversifier <sup>74</sup> ; et seront visés des publics de plus en plus différenciés <sup>75</sup>. Résultat : si, en 1952, on peut encore saisir sans peine les trois grandes

Communauté française du 22 janvier 1990 portant des mesures d'aide aux projets de création et de diffusion théâtrales (*Mon. b.*, 25 avril 1990 - voy. le texte dans S.-P. DE COSTER et F. JONGEN, *op. cit.*, p. 91-94).

Du côté néerlandophone, l'arrêté précité du 14 septembre 1954 a été d'abord modifié par celui du 7 mars 1963 (*Mon. b.*, 27 mars 1963), ensuite remplacé et abrogé par celui du 18 février 1964 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise (*Mon. b.*, 28 février 1964). Ce dernier a été modifié par les arrêtés du 25 mai 1966 (*Mon. b.*, 7 juin 1966), 2 février 1967 (*Mon. b.*, 14 février 1967), 14 septembre 1969 (*Mon. b.*, 2 octobre 1969), 5 novembre 1969 (*Mon. b.*, 14 janvier 1970), et 19 février 1970 (*Mon. b.*, 23 mai 1970). Finalement, cette réglementation a été abrogée et remplacée par le décret flamand du 13 juin 1975 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise (*Mon. b.*, 4 septembre 1975), aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret du 27 janvier 1993 réglant l'octroi de subventions de fonctionnement aux organisations des arts de la scène (*Mon. b.*, 15 avril 1993).

72. Cette histoire reste à écrire. En attendant, cfr not. G. SION, *op. cit.*, M. JAUMAIN, *op. cit.*, J.-M. PIEMME, *Les Jeunes compagnies théâtrales*, in *L'avenir culturel de la Communauté française*, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1979, p. 77-84 ; M. QUAGHEBEUR, *op. cit.* ; F. JONGEN, *op. cit.*, pour quelques balises du côté francophone ; et du côté néerlandophone C. TINDEMANS, *op. cit.* ; A. VAN IMPE, *op. cit.* ; W. VAN GANSBEKE, *Het teater in Vlaanderen of de gevolgen van een kinderziekte*, in *Kultuurleven*, 1983, n°8, p. 704-713, n°9, p. 774-790 ; J. VAN SCHOOR, *Theater*, in *Wegwijs cultuur*, sous la dir. de R. DE SCHRYVER et R. DILLEMANS, Leuven, Davidsfonds, 1986, p. 285-293 et p. 303-304 pour des indications bibliographiques. Adde A. DELCAMPE et A. ROMBOUT, *V° Belgique*, in *Dictionnaire encyclopédique du Théâtre*, sous le dir. de M. CORVIN, Paris, Bordas, 1991, p. 97-99 (avec des indications bibliographiques) ; et *Bibliographies théâtrales* par le Centre de recherches théâtrales de Bruxelles et le Centre belge du Sibmas, *Cahiers JEB*, 1977/5.

73. En 1952, 3 théâtres francophones et 3 théâtres néerlandophones sont agréés. En 1976-1977, 22 théâtres francophones bénéficient de subventions à un titre ou un autre (Cfr M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 65) ; tandis qu'en 1973-1974, 21 théâtres néerlandophones sont agréés (Ontwerp van decreet houdende de subsidieregeling voor Nederlandstalige dramatische kunst, Verslag namens de Commissie voor culturele promotie en het cultureel patrimonium (Rapporteur H. ADRIAENSENS), *gedr. St.*, Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, s.o. 1974-1975, n°97/7, p. 3 et 42).

74. Il suffit de songer aux différences qui séparent le théâtre de répertoire du théâtre expérimental ; aux courants qui divisent ce dernier : théâtre du corps, théâtre-critique, théâtre littéraire, ... ; et aux tendances qui distinguent à leur tour chacun de ces courants : ainsi à l'intérieur du théâtre-critique, telle compagnie cultive "l'esthétique de l'engagement" ; telle autre "l'intellectualisation critique" ; une troisième le "décodage social et psychanalytique" ; une quatrième "l'esthétisme à l'allemande" etc. Cfr M. QUAGHEBEUR, *op. cit.*, p. 188-193 et A. DELCAMPE, *op. cit.*, p. 98.

75. Que l'on songe aux publics sollicités respectivement par les troupes de répertoire, les troupes de théâtre expérimental, les troupes de théâtre-action et les troupes de théâtres pour enfants... (cfr à propos de ces deux dernières catégories Ch. DELTENRE, *Le Théâtre-Action en Belgique*, *Cahiers JEB Théâtre*,

catégories juridiques de théâtre susceptible d'être agréé —parce qu'elles forment un costume taillé sur mesure pour les trois principales compagnies qui dominent le paysage théâtral francophone <sup>76</sup>—, on va assister au cours des décennies suivantes à une succession de refontes générales et d'adaptations marginales du cadre réglementaire, débouchant soit sur des critères d'agrégation quantitatifs aussitôt dépassés et contournés par l'Etat lui-même, soit sur des catégories juridiques extrêmement floues. Cette évolution est observable des deux côtés de la frontière linguistique, mais c'est du côté francophone qu'elle sera la plus accentuée. Dès 1964, les critères étroitement quantitatifs de l'arrêté de 1957 <sup>77</sup> seront contournés par les ministres qui vont subventionner des théâtres de plus en plus nombreux ne remplissant pas les conditions de l'agrégation <sup>78</sup>.

**185.** En 1973 et en 1975, un statut *ad hoc* sera donné respectivement au théâtre pour enfants <sup>79</sup> et au théâtre expérimental. Ce dernier, dont on sait combien il est multiforme, est visé par l'arrêté royal du 20 juin 1975 <sup>80</sup> sous le nom de "Jeune Théâtre". La définition juridique procurée à cette occasion produit un bel exemple de notion à contenu variable et de tautologie : "Par Jeune Théâtre, il faut entendre un théâtre qui recherche et

1978/7 ; et *Théâtres et jeunes publics* (1970-1980), par le Centre de Sociologie du Théâtre, *Cahiers JEB*, 1981/5) Adde *Le Théâtre et ses publics*, par le Centre de Sociologie du Théâtre, *Cahiers JEB Théâtre*, 1978/2).

76. Le concept de "Théâtre d'éducation nationale" défini par l'art. 3, a), de l'arrêté de 1952 (référence en note 68), correspond parfaitement au profil du Théâtre national de Belgique ; le concept de "Théâtre littéraire" défini par l'art. 3, b), correspond au profil du Théâtre royal du Parc ; et le concept de "Théâtre nouveau" défini par l'art. 3, c), correspond au profil du Théâtre du Rideau de Bruxelles. Mais très vite le Théâtre de Poche (créé en 1951), la Compagnie des Galeries (créée en 1949) et le Théâtre royal du Gymnase de Liège vont frapper à la porte, ne se contentant pas des subventions à la prestation et des subventions d'encouragement au théâtre belge qui restent disponibles pour les non-agrégés. Et ce schéma va se reproduire, conduisant à un élargissement récurrent du "costume". Cfr M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 13 et sv.

77. Cfr note 70.

78. Dès 1958, l'article budgétaire consacré à l'art dramatique comprend une subdivision intitulée : "Part mobile de subventions hors statut aux théâtres dramatiques d'expression française", et justifiée comme suit : "le crédit doit permettre au Ministre, à la lumière d'informations complètes sur la vie des théâtres en fin de saison, de faire face à des situations soit inattendues, soit particulièrement difficiles pour certains théâtres" (Cité par Cfr M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 23). Cette notion de "part mobile" est consacrée plus tard dans l'arrêté royal modificatif du 26 septembre 1962 (cfr note 71) qui la limite à 15% des crédits destinés à l'art dramatique. L'arrêté royal modificatif du 5 décembre 1974 prolongé par celui du 4 juillet 1975 (cfr note 71) recule finalement cette limite à 40% des crédits. Ainsi entre 1964 et 1981, on trouve au budget une inscription relative aux théâtres subventionnés de manière récurrente, mais ne remplissant pas les conditions d'agrégation. On distingue donc les "théâtres agréés" et les "théâtres subventionnés" ! (cfr M. JAUMAIN, *op. cit.*, p. 36).

79. Cfr note 71.

80. Cfr note 71.

met en valeur les expressions et les formes les plus nouvelles et les plus libres de l'art dramatique" <sup>81</sup>. L'arrêté ne contient aucune autre précision pour délimiter la catégorie des bénéficiaires des subventions dont il organise l'octroi.

**186.** Le point ultime de cette évolution sera atteint, en Communauté française, par l'arrêté du 9 septembre 1981 <sup>82</sup> qui remplace le système (plusieurs fois adapté) de l'agrément fondé sur les critères quantitatifs (dépassés depuis longtemps) de l'arrêté de 1957, par un système facultatif et particulièrement souple de conventions entre l'Exécutif de la Communauté et les compagnies théâtrales intéressées <sup>83</sup>. Cette substitution d'un mode d'intervention de nature contractuelle à l'ancien mode d'action unilatéral, accompagnée d'un abandon de toute contrainte normative à respecter par l'Exécutif, révèle on ne peut mieux, non seulement l'impossibilité d'encadrer la politique théâtrale par des normes fondées sur des critères stables — impossibilité qui peut se comprendre en raison des mutations évoquées plus haut — mais aussi une incapacité d'élaborer ne fût-ce qu'un "plan de développement à long terme" <sup>84</sup>, fondé sur un petit nombre de choix politiques et esthétiques clairs.

## *2. Un recours privilégié aux techniques de l'administration consultative*

**187.** On comprend, dans ce contexte, que le seul moyen qui reste disponible pour limiter le pouvoir discrétionnaire des ministres lors du partage des subventions toujours trop maigres entre les compagnies prétendantes toujours plus nombreuses, c'est d'associer à la prise de décision un organe consultatif éclairé. Un tel organe est mis en place dès l'origine, par l'arrêté du 12 mai 1952 <sup>85</sup>. Il s'agit du Conseil national de l'art dramatique d'expression française, et du Conseil national de l'art dramatique d'expression néerlandaise. Ces conseils doivent être consultés par le ministre avant toute décision d'agrément, de refus ou de retrait d'agrément, et d'octroi de subventions. Ils sont également "chargés d'éclairer le Ministre (...) sur l'évolution de l'art dramatique dans le pays" <sup>86</sup>. Lors de leur création, ils sont composés chacun de cinq personnalités nommées par le Roi pour un terme de six ans, "parmi les spécialistes en matière d'art

---

81. Art. 1er, al. 2. Comp. du côté flamand l'A.R. du 5 novembre 1969 (cfr note 71) qui introduit la catégorie nouvelle de "théâtre de poche" sans aucune définition.

82. Cfr note 71.

83. Sur ce système, voy. F. JONGEN, *op. cit.*, p. 454-456.

84. J.-M. PIEMME, *op. cit.*, p. 83.

85. Cfr note 68.

86. Cfr art. 27.

dramatique, à l'exclusion des directeurs de compagnies, des auteurs, des membres de compagnies agréées ou subventionnées ainsi que des délégués mandatés par des associations se préoccupant de questions théâtrales" <sup>87</sup>.

**188.** Très vite, ces conseils vont jouer un rôle extrêmement important, voire décisif. Car c'est sur eux que repose la charge la plus délicate : celle d'apprécier les exigences qualitatives dont l'autorité ne peut pas faire l'économie. Ainsi, dans l'arrêté royal du 9 octobre 1957 réglant l'octroi de subventions aux théâtres agréés d'expression française <sup>88</sup>, une des conditions auxquelles cet octroi est subordonné consiste dans le fait de présenter régulièrement des "spectacles de qualité". L'arrêté précise alors que "par spectacles de qualité, on entend des spectacles dont le niveau artistique est jugé suffisant, sur avis du Conseil national de l'art dramatique d'expression française" <sup>89</sup>.

**189.** Quand on examine les noms des personnalités nommées pour faire partie des premiers Conseils nationaux de l'art dramatique <sup>90</sup>, on peut faire les observations suivantes. Ce sont des hommes dont la compétence en matière d'art dramatique est souvent indéniable : Herman Teirlinck, Suzanne Lilar, Georges Sion ou Charles Bertin, par exemple ne doivent pas être présentés. On trouve aussi beaucoup de chroniqueurs littéraires de l'époque. On remarque en passant que, dès 1952, l'exclusion des auteurs prescrite par l'arrêté du 12 mai 1952 n'est pas respectée. Aussi elle sera supprimée, du côté francophone, dans l'arrêté de 1957 qui ne retiendra plus que la qualité de directeur de théâtre comme incompatible avec celle de membre du Conseil <sup>91</sup>. Du côté néerlandophone, les incompatibilités contenues dans l'arrêté de 1952 seront maintenues jusqu'en 1970 <sup>92</sup>.

Deuxième remarque : il est très difficile d'identifier les éventuelles affinités politiques qui pourraient caractériser en outre les membres des conseils. Les témoins de l'époque que l'on a interrogés à ce propos croient cependant pouvoir déceler, sous toute réserve, sinon un vague équilibre entre les trois tendances traditionnelles, en tout cas une présence minimale des trois sensibilités. Mais cette présence, ajoutent-ils aussitôt, ne

---

<sup>87</sup>. Art. 28.

<sup>88</sup>. Cfr note 70.

<sup>89</sup>. Art. 2, al. 4, point 5. L'avis de la direction générale des arts et des lettres est aussi sollicité.

<sup>90</sup>. Cfr A.R. 23 septembre 1952, *Mon. b.*, 16 octobre 1952 ; et A.R. 20 septembre 1958, *Mon. b.*, 16 octobre 1958.

<sup>91</sup>. Cfr note 70.

<sup>92</sup>. Cfr note 71.



signifie nullement un rapport quelconque d'allégeance ni ne résulte de l'intervention d'un parti ou d'un groupement. Elle n'exclut pas non plus la présence d'"inclassables" <sup>93</sup>.

**190.** Quant au poids effectif des avis fournis par les conseils, il semble considérable. M. Georges Sion, qui en a été membre du côté francophone dès 1952, écrit ainsi en 1965 que si ces avis n'ont en droit qu'une portée consultative, "depuis quinze ans qu'il existe, le Conseil a toujours pu [les] faire entendre, [les] justifier et entretenir avec les ministres responsables des relations de confiance amicale et loyale en même temps qu'une grande identité de vues" <sup>94</sup>. A ce moment, en 1965 donc, il n'y avait encore que huit théâtres subventionnés.

### 3. *De la consultation à la participation*

**191.** L'explosion du nombre des théâtres tant flamands que francophones à partir de la fin des années soixante ne va faire que renforcer l'importance des deux organes consultatifs. Aussi ces derniers vont voir le nombre de leurs membres croître régulièrement, et faire l'objet d'un encadrement réglementaire de plus en plus soigné. Le sens du déplacement est clair : plus les critères d'agrément et d'octroi des subventions deviennent flous, plus les normes relatives à l'organisation et aux fonctions des conseils de l'art dramatique se font précises.

En termes quantitatifs tout d'abord, on passe de cinq membres en 1952, à 6 en 1957 <sup>95</sup>, 9 en 1964 <sup>96</sup>, 12 en 1974 <sup>97</sup> et 14 en 1981 <sup>98</sup> pour ce qui est devenu le Conseil supérieur de l'art dramatique du côté francophone, auquel on ajoutera les 5 membres de la Commission consultative du Jeune Théâtre <sup>99</sup> et les 19 membres du Conseil du Théâtre de l'Enfance et de la Jeunesse <sup>100</sup>. Du côté néerlandophone, on passe de cinq membres

---

<sup>93</sup>. Nos témoins sont MM. Jacques Huisman, directeur du Théâtre national de 1945 à 1985, et Georges-Henri Dumont, président en exercice du Conseil supérieur de l'art dramatique.

<sup>94</sup>. G. SION, *op. cit.*, p. 62.

<sup>95</sup>. A.R. 9 octobre 1957 (cfr note 70), art. 11.

<sup>96</sup>. A.R. 10 août 1964 (cfr note 71), art. 7.

<sup>97</sup>. A.R. 5 décembre 1974 (cfr note 71), art. 3.

<sup>98</sup>. A.R. 9 septembre 1981 (cfr note 71), art. 1er, 1°.

<sup>99</sup>. A.R. 20 juin 1975 (cfr note 71), art. 6.

<sup>100</sup>. Décret francophone 25 juin 1973 (cfr note 71), art. 11, §2.

en 1952, à 6 en 1954 <sup>101</sup>, 9 en 1963 <sup>102</sup> et 23 en 1970 <sup>103</sup>. En 1975, on redescendra à 13 membres <sup>104</sup>.

En termes qualitatifs ensuite, l'arrêté royal du 9 septembre 1981 qui organise le système des conventions en Communauté française <sup>105</sup> se limitera en fait à réorganiser l'organe consultatif. Il précisera en particulier les catégories de membres appelées à composer le nouveau Conseil supérieur de l'art dramatique. Les "spécialistes de l'art dramatique à l'exclusion des directeurs de théâtre" ne formeront dorénavant plus qu'une des cinq catégories retenues. Les quatre autres sont :

"des responsables d'organismes de diffusion culturelle ; des représentants de la critique théâtrale ; des représentants des travailleurs du spectacle ; [et] des représentants des auteurs belges d'expression française" <sup>106</sup>.

**192.** Si l'on compare cette composition à celle prévue par l'arrêté de 1952, le sens de l'évolution est manifeste. Le principe de pluralisme sous-jacent à l'arrêté de 52 était compris comme un principe de neutralité. Le Conseil national de l'art dramatique était "composé de personnalités indépendantes et désintéressées" <sup>107</sup>. Tous ceux qui pouvaient être soupçonnés de partialité étaient dès lors exclus a priori. Les directeurs de compagnies, les auteurs, les membres des compagnies agréées ou subventionnées, ainsi que les délégués mandatés par des associations se préoccupant de questions théâtrales étaient ainsi, rappelons-le, explicitement écartés.

Le Conseil était du reste appelé à jouer un rôle marginal, puisque les critères d'agrément d'un petit nombre prédéterminé de compagnies étaient précisés dans l'arrêté, ne laissant qu'une marge d'appréciation très réduite au ministre, tandis que la répartition des subventions aux compagnies ainsi agréées était, elle, entièrement commandée par des pourcentages également imposés dans l'arrêté lui-même. Les avis du Conseil ne devaient jouer un rôle important que dans l'octroi des 7% restants des crédits budgétaires réservés à l'art dramatique, en dehors des 93% consacrés aux théâtres agréés <sup>108</sup>.

---

101. A.R. 14 septembre 1954 (cfr note 69), art. 20.

102. A.R. 7 mars 1963 (cfr note 71), art. 3.

103. A.R. 19 février 1970 (cfr note 71), art. 5.

104. Décret flamand 13 juin 1975 (cfr note 71), art. 9.

105. Cfr note 71.

106. Art. 1er, 1°.

107. G. SION, *op. cit.*, p. 62.

108. Cfr art. 1er, 3, 14, 17-26.

L'évolution de la réglementation qui aboutit à l'arrêté de 1981 témoigne alors d'une inversion complète des perspectives. Il n'y a plus de critère ni d'agrément ni de répartition des subventions. Le rôle du Conseil supérieur de l'art dramatique, du coup, est central : c'est son intervention qui tient lieu de norme objective. Et sa composition rompt largement avec l'idée originelle d'impartialité, puisque les partenaires les plus directement intéressés par l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique théâtrale —les acteurs et autres travailleurs du spectacle, les auteurs et les organismes de diffusion culturelle— sont positivement identifiés comme devant être représentés au sein du Conseil. Seule l'exclusion des directeurs de théâtre est maintenue, ultime résidu de l'idée de neutralité antérieure. Le Conseil permet ainsi une forme de participation des partenaires intéressés par la politique théâtrale à l'élaboration et à la mise en oeuvre de celle-ci. Toutefois, cette nouvelle idée n'est pas poussée jusqu'au bout, car les directeurs de théâtre restent écartés, tandis que les experts présumés indépendants et désintéressés se voient encore réserver quelques sièges. On pratique donc un mélange des genres, en manière telle que le principe de pluralisme oscille entre la vieille idée de neutralité et une nouvelle idée de participation.

Dira-t-on qu'en confrontant l'arrêté de 1952 avec celui de 1981, on pousse le *terminus ad quem* trop loin puisque le dernier arrêté est déjà redevable des exigences contenues dans la loi du pacte culturel de 1973 ? Il est vrai que l'arrêté est censé s'être conformé à la dite loi (bien que l'on n'y voie aucune allusion explicite), mais il n'en révèle pas moins une mutation dans la conception du pluralisme déjà acquise avant l'adoption de la loi du pacte culturel <sup>109</sup>.

**193.** C'est en tout cas manifeste en Belgique néerlandophone où l'on observe un même renversement des perspectives, encore plus accentué du reste, déjà dans un arrêté du 19 février 1970 <sup>110</sup>. L'objet de cet arrêté, qui date donc d'avant la loi du pacte culturel, est de réorganiser et de renforcer le poids de l'ancien Conseil supérieur de l'art dramatique de langue néerlandaise, rebaptisé pour la circonstance Comité consultatif de l'art dramatique. La réglementation en vigueur à ce moment est l'arrêté royal du 18 février 1964 réglant l'octroi de subventions à l'art dramatique d'expression néerlandaise <sup>111</sup>. Cet arrêté modifié à plusieurs reprises laisse un large pouvoir discrétionnaire au ministre, tant pour

---

109. La suppression des incompatibilités prescrites par l'arrêté de 52 est déjà réalisée par l'arrêté de 1957 (art. 11) —sauf pour les directeurs de théâtres, répétons-le—.

110. Cfr note 71.

111. Cfr note 71.

procéder aux agréments que pour répartir les subventions entre les troupes privées professionnelles <sup>112</sup>. L'arrêté de 1970 entend donc tempérer ce pouvoir discrétionnaire, en accroissant les responsabilités de l'organe consultatif chargé d'éclairer le ministre <sup>113</sup>, en garantissant ses sources d'information <sup>114</sup>, en organisant ses rapports avec les autres organismes compétents en matière théâtrale <sup>115</sup>, en étoffant son appareil administratif <sup>116</sup>, et *last but not least* en le transformant en un organe représentatif des intérêts en présence dans le secteur de l'art dramatique.

**194.** La comparaison avec l'arrêté de 1952 à cet égard révèle une mutation encore plus nette que du côté francophone. Le principe initial de neutralité que reflétait un Conseil composé de personnalités indépendantes et désintéressées est ici complètement abandonné au profit du nouveau principe de participation des partenaires intéressés par l'élaboration et l'application de la politique publique en matière théâtrale : le texte de l'arrêté n'impose même plus la présence d'experts neutres <sup>117</sup> ; et loin d'exclure les directeurs des théâtres agréés, il les associe explicitement.

En outre, l'idée de représentation des intérêts est organisée plus systématiquement que du côté francophone : ce sont des associations représentatives qui sont identifiées comme bénéficiaires du droit d'être représentées dans le Comité consultatif, le ministre n'ayant le pouvoir d'en nommer les membres que sur la proposition de ces associations <sup>118</sup>.

Concrètement, l'Association des directeurs des théâtres flamands a droit à 3 représentants ; les associations professionnelles d'artistes dramatiques ont droit à 6 représentants ; les associations d'auteurs dramatiques peuvent se faire représenter par deux membres ; les instituts dramatiques agréés eux-mêmes ont droit à deux représentants. A quoi l'arrêté ajoute encore 3 représentants des syndicats reconnus, 1

---

<sup>112</sup>. Cfr art. 2 à 5.

<sup>113</sup>. Cfr art. 2 et 13.

<sup>114</sup>. Cfr art. 3.

<sup>115</sup>. Cfr art. 4.

<sup>116</sup>. Cfr art. 10 et sv.

<sup>117</sup>. La formule : "membres (...) qui ont démontré par leur intérêt ou par leurs activités qu'ils pouvaient contribuer utilement aux activités du Comité" (art. 5, al. 1, g) ne paraît pas garantir la présence de véritables experts.

<sup>118</sup>. Cfr art. 6.

représentant de la B. R. T., et 5 membres "qui ont démontré par leur intérêt ou par leurs activités qu'ils pouvaient contribuer utilement aux activités du Comité" <sup>119</sup>.

On voit ainsi très clairement le contenu que prend progressivement le principe de pluralisme à partir des années 50 jusqu'à la période précédant immédiatement la loi du pacte culturel, s'agissant de l'octroi des subventions aux théâtres privés. Au-delà de la dualité précommunautaire des réglementations régissant cet octroi, une même mutation s'observe d'un principe de neutralité des interventions publiques en un principe de participation des partenaires concernés à l'élaboration et à l'application des critères de ces interventions.

**195.** Qu'en est-il des appartenances politiques éventuelles des membres des organes consultatifs créés dans cette perspective ? Les textes n'en parlent pas, et nous n'avons pas recueilli d'informations factuelles à ce propos. Mais il suffit de procéder aux constatations faites plus haut au sujet des nouveaux critères de composition des dits organes, pour conclure que ceux-ci laissent nécessairement plus de place à une prise en considération par l'autorité qui en nomme les membres, sinon de leurs appartenances, au moins de leurs affinités idéologiques et politiques.

#### *4. Le respect de la liberté artistique*

**196.** Une dernière observation complémentaire reste à faire, toujours à propos du contenu que prend le principe de pluralisme régissant l'octroi des subventions aux théâtres privés. L'arrêté royal du 12 mai 1952 contient une disposition imposant aux membres des Conseils nationaux de l'art dramatique de "s'abstenir de toute immixtion directe ou indirecte dans l'établissement du répertoire des compagnies subventionnées par l'Etat" <sup>120</sup>. Du côté francophone, cette règle sera maintenue jusqu'en 1981 <sup>121</sup>. Du côté néerlandophone, elle sera supprimée en 1963 <sup>122</sup>, réintroduite en 1964 <sup>123</sup>, et à nouveau

---

<sup>119</sup>. Cfr art. 5, al. 1, a) - g).

<sup>120</sup>. Art. 27, al. 3.

<sup>121</sup>. Elle n'est plus répétée dans l'A.R. du 9 septembre 1981 (cfr note 71).

<sup>122</sup>. A.R. 7 mars 1963 (cfr note 71) art. 2. Le rapport au Roi justifie cette curieuse suppression de manière obscure : "cette suppression, y est-il écrit, ne porte aucunement atteinte à l'indépendance des compagnies pour l'établissement de leur répertoire. Cependant, étant donné le caractère représentatif du théâtre national, tant sur le plan national qu'international, et eu égard aux importants crédits que l'Etat y consacre, il m'a semblé de bonne politique que le Ministre se fasse renseigner par le Conseil compétent en la matière". Tout se passe dans ce texte comme si le Ministre confondait la prise d'informations et l'immixtion.

<sup>123</sup>. A.R. 18 février 1964 (cfr note 71), art. 20, al. 2.

supprimée en 1970 <sup>124</sup>, les raisons de ces éclipses n'apparaissant pas clairement. Quoi qu'il en soit, son importance ne saurait être sousestimée : elle garantit la liberté des directeurs artistiques des théâtres subventionnés en ce qui concerne la programmation et le contenu de leurs spectacles, contre toute tentative d'empiètement de la part de ceux qui vont jouer un rôle sans cesse plus important dans l'appréciation de leur qualité. Certes, le bénéfice des subventions dépend de cette appréciation. On ne saurait donc dissimuler le poids qui s'y attache. Mais ce serait confondre les rôles au mépris de la liberté artistique, que de tolérer que ce pouvoir d'appréciation a posteriori de la qualité des programmes glisse vers un pouvoir de détermination a priori de leur contenu. La distinction doit être tenue pour une composante du principe de pluralisme. Ce corollaire de la liberté d'expression apparaît donc explicitement dès 1952.

---

124. A.R. 19 février 1970 (cfr note 71).

## Section 2 : Dans la politique de l'éducation populaire et de la radiodiffusion

### Introduction

**197.** Entre 1900 et 1914, l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'éducation populaire et de la culture se réduit encore au "seul octroi de quelques subsides fort parcimonieux" <sup>1</sup>. Mais on ne saurait négliger l'importance de la loi du 19 mai 1914 qui rend l'instruction obligatoire jusqu'à 14 ans. Elle réalise une des conditions *sine qua non* de l'action ultérieure de l'Etat en faveur de l'éducation populaire.

Du côté des initiatives privées, on rappelle que le mouvement des universités populaires et des extensions universitaires se poursuit, que le Parti ouvrier belge décide en 1911 la création de la *Centrale d'éducation ouvrière* —qui deviendra plus tard la P.A.C. (*Présence et Action culturelles*)—, et que c'est pendant la même période qu'apparaît en Belgique ce qu'on n'appelle pas encore un "mouvement de jeunesse", le scoutisme promis au succès que l'on sait <sup>2</sup>.

**198.** De 1919 à 1940, on assiste aux premières interventions publiques de quelque importance "pour aider, soutenir et parfois aussi inspirer l'édification et le développement d'une organisation valable de l'éducation populaire" <sup>3</sup> (§ 1).

Condition préalable à ces interventions, la législation sociale poursuit sa progression et modifie les conditions de vie des travailleurs. La loi du 14 juin 1921, en particulier, garantit un minimum de temps de loisir en instituant la journée de 8 heures et la semaine de 48 heures <sup>4</sup>. Les propos de Jules Destrée, devenu, comme on le sait, ministre des Sciences et des Arts en 1919 <sup>5</sup>, sont éloquents à cet égard :

"l'introduction de la journée des huit heures dans les ateliers a pour conséquence l'octroi à la classe ouvrière de huit heures de loisir et la réforme ne serait qu'une demi-réforme si, après avoir interdit l'abus de travail à l'usine, elle ne se

---

1. A. VAN AELBROUCK, *Education populaire et bibliothèques publiques*, Bruxelles, Ed. de la Librairie encyclopédique, 1956, p. 52.

2. Sur tout ceci, cfr *ibid.*, p. 37-52.

3. *Ibid.*, p. 64.

4. Pour un aperçu plus large de la législation sociale et scolaire qui conditionne l'essor des initiatives publiques en matière d'éducation populaire, cfr *ibid.*, p. 37-39 ; 53-55.

5. P.-J. SCHAEFFER, *Jules Destrée. Essai biographique*, Bruxelles, Palais des Académies, 1962, p. 313 et sv.

compliquait point du souci d'offrir aux travailleurs l'emploi utile et sain de leurs loisirs nouveaux ..." 6.

**199.** La première mesure de l'Etat adoptée dans cette perspective, précisément sur la proposition de Jules Destrée, figure dans l'arrêté royal du 5 septembre 1921 déterminant les conditions générales d'octroi de subsides aux oeuvres complémentaires de l'école. C'est cet arrêté qui retiendra d'abord toute l'attention (§ 1, A, 1). On évoquera ensuite la seconde initiative publique majeure de l'entre-deux-guerres, encore due à Jules Destrée, à savoir la loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques (§ 1, A, 2). Et on terminera l'examen de la politique de l'éducation populaire au sens strict entre 1919 et 1940 en rappelant le rôle joué à cet égard par les provinces et les communes (§ 1, A, 3).

La troisième initiative publique majeure de l'entre-deux-guerres s'inscrit dans la problématique de l'éducation populaire, tout en la débordant. Il s'agit de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radiodiffusion. L'importance et la spécificité de ce secteur de l'action publique culturelle justifient de toute évidence qu'on lui consacre une subdivision distincte (§ 1, B).

Il restera alors à couvrir la période 1945-1960 (§ 2). On l'examinera en y distinguant, d'une part, les changements qui affectent les domaines déjà ouverts au cours de la période précédente (§ 2, A), et, d'autre part, la création d'une nouvelle politique culturelle, celle de la jeunesse (§ 2, B).

---

6. Exposé des motifs du projet devenu la loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1920-1921, n°208.



## § 1. 1919-1940

### A. L'éducation populaire et les bibliothèques publiques

1. *Le principe de pluralisme sous-jacent à l'arrêté royal du 5 septembre 1921 déterminant les conditions générales d'octroi de subsides aux oeuvres complémentaires de l'école* <sup>7</sup>.

#### 200. Ledit arrêté porte que

"des subsides pourront être accordés aux universités populaires, extensions universitaires, cercles d'études et de conférences et à toutes oeuvres analogues de diffusion scientifique ou artistique, à l'exclusion de celles relevant de l'Administration des Beaux-Arts" <sup>8</sup>.

Parmi les conditions à réunir pour être admissible à en réclamer le bénéfice, on notera :

"N'avoir point pour but une propagande politique quelconque ou un prosélytisme religieux ou antireligieux" ; "Etre accessibles à tous pour toutes les séances publiques" ; et "Accepter l'inspection de l'Etat notamment : a) Admettre aux séances du comité, où l'on arrêtera le budget et les programmes, un représentant du Ministre des Sciences et des Arts ; b) Communiquer au Ministre ou à l'inspection tous renseignements sur l'oeuvre et spécialement les programmes préalablement à l'exécution ; c) Faciliter le contrôle des renseignements fournis" <sup>9</sup>.

- a) *Un principe juridique de neutralité désavoué par la pratique*

---

7. *Mon. b.*, 21-22 novembre 1921. Selon son préambule, l'arrêté est pris sur la base de "l'article 13 du budget du Ministère des Sciences et des Arts pour 1921". Remarquons que la doctrine actuelle admet que le Roi arrête les conditions générales d'octroi des subventions qu'autorise la loi budgétaire, non pas en vertu de l'article 67 de la Constitution —puisque'un acte de nature administrative comme une loi budgétaire ne peut servir de fondement légal à un arrêté réglementaire—, mais bien en vertu de l'article 29 de la Constitution qui confie au Roi le pouvoir exécutif : cfr J. SALMON, *Les subventions*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 17-18 et 46-49. L'arrêté ici étudié a été modifié par l'arrêté royal du 4 avril 1925, *Mon. b.*, 29 avril 1925. Sur ces arrêtés, voy. Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *L'organisation des loisirs du travailleur en Belgique et à l'étranger*, Paris, Librairie Valois-La Louvière, Labor, 1931, p. 102-112 ; Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture. Manuel de l'éducation populaire*, vol. II, *L'organisation officielle de l'éducation populaire en Belgique et internationalement en fonction des loisirs des travailleurs*, Liège, Editions Biblio (U.C.), 1950, p. 145-147 ; V. FÉAUX, *De l'éducation populaire à la promotion socio-culturelle des travailleurs*, in *L'éducation permanente en Belgique*, *Cahiers JEB*, 2/1979, p. 78 (cette étude a été aussi publiée dans le *C.H. du CRISP*, n°773, 16 septembre 1977) ; FONDATION ANDRÉ RENARD, *Education permanente. Politiques de l'Etat. Politiques des associations*, vol. 2, Recherche commandée par le ministère de la Communauté française, 1979-1982, polycop., p. 5-6 ; A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a, *Les organisations d'éducation permanente pour adultes*, *Cahiers JEB*, 7/1977, p. 11-13 ; A. VAN AELBROUCK, *op. cit.*, p. 56-57 ; D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuijing, de professionalisering en het overheidsbelied*, Leuven, Helicon, 1985, p. 185 et sv., XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, *Cahiers JEB*, 4/1967, p. 259-264.

8. Art. 1er.

9. Art. 2, 4°, 5° et 6°

201. On se trouve ici devant la première traduction juridique de l'idée de pluralisme dans le domaine de l'éducation populaire. Une traduction en l'occurrence surprenante : n'est-il pas, en effet, pour le moins paradoxal d'exclure du bénéfice des subventions prévues les "oeuvres" poursuivant des objectifs de "propagande politique" ou de "prosélytisme", tout en y admettant nommément les "universités populaires, extensions universitaires" et autres "cercles d'études", c'est-à-dire les principales initiatives d'éducation populaire existant à l'époque, dont le caractère très souvent engagé idéologiquement a précisément été montré ci-avant <sup>10</sup> ? Et de fait, quand on examine la pratique administrative, on ne peut que constater que figurent dans la liste des "principales oeuvres libres d'éducation populaire en Belgique" décrites, en 1950, par Charles Depasse, alors inspecteur principal des bibliothèques publiques et de l'éducation populaire au ministère de l'Instruction publique, des organismes aussi notoirement engagés que l'Extension de l'Université libre de Bruxelles <sup>11</sup>, la Ligue de l'enseignement <sup>12</sup>, la Centrale d'éducation ouvrière créée par le P.O.B. <sup>13</sup>, les Femmes prévoyantes socialistes <sup>14</sup>, l'Institut Emile Vandervelde <sup>15</sup>, la Commission des loisirs du travailleur du Parti libéral <sup>16</sup>, le *Willemsfonds* <sup>17</sup>, le *Davidfonds* <sup>18</sup>, l'Extension universitaire catholique flamande <sup>19</sup>, les *Katholieke Werkliedenbonden* (K.W.B.) <sup>20</sup>, les *Kristelijke Arbeidersvrouwengilden* (K.A.V.) <sup>21</sup>, etc.

Bien sûr, on pourrait résoudre la difficulté à peu de frais en soulignant qu'une nuance au moins sépare l'absence de "propagande" et de "prosélytisme" de la notion de

---

10. Cfr *supra*, n° 85-95.

11. Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture. Manuel de l'Education populaire*, vol. III, *Les principales oeuvres libres d'éducation populaire en Belgique en fonction des loisirs des travailleurs*, Liège, Editions Biblio (U.C.), 1950, p. 42.

12. *Ibid.*, p. 57 et sv.

13. *Ibid.*, p. 62 et sv.

14. *Ibid.*, p. 68.

15. *Ibid.*, p. 63.

16. *Ibid.*, p. 71.

17. *Ibid.*, p. 187.

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*, p. 177.

20. Association catholique d'éducation ouvrière : *ibid.*, p. 178.

21. Association des femmes ouvrières chrétiennes : *ibid.* Pour une vue synthétique sur l'ensemble des mouvements privés d'éducation permanente pendant l'entre-deux guerres, cfr V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 86-96, et L. SCHEVENHELDS, *Volksontwikkeling*, in *Twintig eeuwen Vlaanderen*, deel 9, De Vlaamse Gemeenschap, III, Hasselt, Heideland-Orbis, 1978, p. 241-248.

neutralité<sup>22</sup>. Une telle interprétation, pour juridiquement rassurante qu'elle soit, ne se révèle cependant guère convaincante à l'examen. D'abord parce qu'il est indéniable que les oeuvres citées ont souvent répandu —et comment s'en étonnerait-on si l'on se souvient du contexte dans lequel elles sont nées ?— un enseignement qui visait à gagner les auditeurs à une doctrine précise, c'est-à-dire à faire par définition des prosélytes. Ensuite parce que Jules Destrée, comme on va bientôt le montrer, songeait bel et bien à un idéal de neutralité au sens strict.

**202.** On ne saurait donc se dissimuler le paradoxe. Curieusement, les auteurs n'en rendent pas compte. Ils relèvent seulement que l'exigence réglementaire de la "neutralité" —c'est le terme qu'ils emploient— a été significativement abandonnée, du côté francophone, par l'arrêté royal du 16 juillet 1971 "établissant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations nationales et régionales d'éducation permanente"<sup>23</sup>. Et on peut ajouter qu'elle a été abandonnée également du côté néerlandophone, par l'arrêté royal du 24 mars 1967 "relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise"<sup>24</sup>. Mais il reste à déterminer la portée exacte que l'exigence a reçue entre 1921 et 1967-71, et à expliquer l'écart qui a séparé la pratique du principe.

**203.** Les ouvrages déjà cités de Charles Depasse contiennent des passages éclairants sur le premier point, même s'ils sont présentés comme des réflexions personnelles ou comme des constatations faites sur le terrain, abstraction faite —est-ce par pudeur ?— de l'arrêté royal du 5 septembre 1921. Dans sa "Philosophie de l'Education populaire" de

---

22. C'est la voie que paraît emprunter Charles Depasse quand il résume la condition comme suit : "neutralité dans la mesure où on peut dire qu'il n'est pas fait de prosélytisme politique ou religieux" (Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 105).

23. Cfr par ex. A. GRYSPEERDT, S. POLET, e.a., *op. cit.*, p. 11-14, et J.-P. NOSSENT, *Le décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs*, in *L'éducation permanente en Belgique, Cahiers JEB*, 2/1979, p. 116-118. Pour être plus précis, il faut dire que l'arrêté royal du 5 septembre 1921 est resté en vigueur pour les organisations francophones reconnues au niveau local, jusqu'à la publication au Moniteur du décret francophone du 8 avril 1976 susmentionné dans le titre de l'article de J.-P. NOSSENT (*Mon. b.*, 9 juillet 1976), et pour les organisations nationales et régionales jusqu'à l'entrée en vigueur de l'A.R. du 16 juillet 1971 évoqué dans le texte ci-dessus (*Mon. b.*, 27 août 1971). Le décret francophone du 8 avril 1976 confirme l'abandon de l'exigence de neutralité.

24. *Mon. b.*, 7 juin 1967. Le décret flamand ultérieur du 4 juillet 1975 "régulant l'octroi de subventions à la formation socio-culturelle en associations destinée aux adultes de langue néerlandaise" (*Mon. b.*, 2 octobre 1975) a confirmé également cet abandon.

1949, il se pose la question de savoir si celle-ci doit être "unitaire ou pluralisée". Il répond comme suit :

"Les défenseurs d'une éducation populaire unitaire veulent empêcher que l'éducation populaire dégénère en une formation de partisans, qu'elle se fasse un instrument de propagande politique ou de prosélytisme religieux ou antireligieux, fomenteur de conflits regrettables entre concitoyens qui se heurteraient avec dommage.

Nous les comprenons.

Nous entendons moins bien ceux qui n'admettent qu'une éducation populaire officiellement organisée par les pouvoirs publics ; car force nous est de constater les dangers que nous a fait courir cette conception sous le fascisme, sous le nazisme.

Les objectifs à atteindre par l'éducation populaire (...) doivent dominer les formes et les méthodes. Et ces objectifs sont postulés par toute saine démocratie.

Nous savons qu'il n'est pas de démocratie réelle sans liberté de pensée. Or, celle-ci n'existe que si chacun a le droit non seulement d'avoir les convictions religieuses ou les tendances politiques qu'il a choisies et de les exprimer, mais encore de s'unir à d'autres qui les partagent avec lui, dans des groupements qu'il a agréés et dans des locaux qui lui plaisent.

L'éducation populaire, c'est l'éducation des masses.

Ces masses innombrables, elles sont éparpillées dans mille localités, agglomérées en de nombreux groupes formés selon des affinités diverses, dans la similitude des croyances religieuses, dans la similitude des convictions politiques, par exemple.

En matière d'éducation populaire, 'ce n'est pas la montagne qui vient à nous' ; pour réussir, 'c'est nous qui devons aller à la montagne'.

Les éducateurs iront donc dans les locaux que fréquente la masse et où siègent les clubs, les cercles, les sociétés, les groupements divers qu'elle a constitués. Les déranger dans leurs habitudes pourrait nous nuire. Le groupe constitué en raison des mêmes convictions, des mêmes tendances qui animent ses membres, acquiert une homogénéité favorable à nos efforts.

L'hétérogénéité du groupe est en effet toujours défavorable aux activités éducatives. Elle est même quelquefois une cause de leur échec.

Quel que soit l'idéal choisi, que le groupe en possède un qui l'enthousiasme, voilà l'important ! Il est évident que l'éducateur réussit d'autant mieux que son intervention peut s'accrocher à un idéal qui l'anime, la magnifie" <sup>25</sup>.

**204.** Cette longue citation ne révèle pas seulement la philosophie personnelle du haut fonctionnaire du ministère de l'Instruction publique. Car dans la conclusion du troisième et dernier volume de son "Manuel de l'Education populaire", après avoir examiné "la

---

25. Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture, op. cit.*, vol. I, *Philosophie de l'Education populaire*, 1949, p. 58-59. Notons que pour cet auteur, l'objectif de l'éducation populaire n'est rien moins que "le développement complet et harmonieux de l'être humain aux points de vue physique, intellectuel, moral, civique, social, artistique et spirituel" (p. 49).

foison admirable des Oeuvres que l'initiative privée a créées en vue d'assurer la culture des masses populaires", il estime que la pratique des pouvoirs publics et des "oeuvres" s'est révélée conforme à sa conception du pluralisme. Quelques-unes de ces oeuvres, écrit-il,

"ont eu l'honneur de devancer toute intervention officielle, et de tracer la voie.

Toutes ont le mérite, encore qu'elles aient des activités et des tendances diverses, de poursuivre unanimement, dans la liberté, cet idéal magnifique de l'épanouissement de la personne humaine.

L'éducation populaire doit se réaliser dans le plus grand respect des convictions de chacun.

Il appartient à chacun, en effet, de tirer pour lui-même et sous sa responsabilité, des enseignements reçus, des informations recueillies, après les avoir examinés avec un esprit critique éclairé, en fonction de l'idéal élevé qu'il a délibérément choisi et auquel il a donné sa foi, toutes conclusions vivifiantes.

C'est pourquoi nous avons préconisé l'application du pluralisme en éducation populaire ; et aussi parce qu'il est bien entendu —répétons-le— que les intéressés ont le droit de choisir leurs activités d'occupation des loisirs et les institutions et les oeuvres où ils entendent les exercer.

Les oeuvres libres, en raison de leurs tendances religieuses, philosophiques, sociales, politiques diverses permettent ce choix.

Que les pouvoirs publics leur apportent leur aide, quoi de plus naturel. Qu'ils imposent pour l'octroi de leurs subsides des conditions telles qu'elles assurent un fonctionnement satisfaisant des oeuvres, quoi de plus normal encore. Et il est logique que les Pouvoirs subsidants s'assurent, par un contrôle compétent et suffisant, que celles-ci ont une activité méritante et un rendement convenable" <sup>26</sup>.

**205.** On ne peut pas trouver un exposé plus clair de la philosophie officielle du pluralisme multi-institutionnel pratiqué en Belgique depuis 1921, dans le domaine de l'éducation populaire, que cette double citation des travaux de Charles Depasse. Mais cette "philosophie" pour être incontestablement sous-jacente à la pratique constante de l'administration, n'en est pas moins contraire à la lettre et à l'esprit de l'arrêté royal du 5 septembre 1921. Celui-ci reflète donc une conception de la neutralité de l'Etat en matière culturelle qui a été immédiatement dépassée autant par les faits que par les convictions dominantes.

b) *La ratio legis du principe juridique de neutralité*

**206.** Pour comprendre cette conception désavouée de la neutralité, il faut sans doute en chercher les racines dans la philosophie personnelle de Jules Destrée et dans les débats que les intellectuels socialistes ont eus entre eux, à la fin du siècle précédent et au début

---

26. *Ibid.*, vol. III, *op. cit.*, p. 193.

du nôtre, sur la question de savoir dans quelle mesure l'action éducative et culturelle doit être engagée. On a déjà observé que Destrée s'est régulièrement prononcé en faveur d'une conception "humaniste" des beaux-arts, plaçant ceux-ci au-delà des clivages idéologiques <sup>27</sup>. "Je ne réclame point d'odes au suffrage universel, de sculptures radicales et de symphonies socialistes. Ce serait nier l'art que de chercher à l'asservir" <sup>28</sup>.

**207.** Toutefois, s'agissant de certains instruments culturels qu'il jugeait sans doute plus propices à une action doctrinale, comme les bibliothèques publiques et le théâtre, on sait aussi que Destrée s'est parfois prononcé en faveur d'une conception différente, plutôt propagandiste <sup>29</sup>.

"Ne serait-il (...) pas possible se demande-t-il par exemple en 1902, d'accaparer, ne fût-ce que dans une mesure réduite, ce puissant instrument d'éducation sociale qu'est le théâtre, en vue d'agir sur les masses dans les directions de notre idéal ? Je le crois fermement. (...) C'est que notre idéal ne peut-être un vêtement qu'on endosse pour aller au meeting ou à l'atelier ; c'est notre chair, notre sang même et il n'est pas une minute de l'existence qui puisse lui échapper" <sup>30</sup>.

**208.** En ce qui concerne plus particulièrement les Extensions universitaires et les Universités populaires, Jules Destrée a opté pour une conception neutre de l'enseignement à y dispenser, en raison de son attachement au principe du libre examen. "L'Extension universitaire, écrit-il ainsi avec E. Vandervelde, a pour but la diffusion de la culture scientifique basée sur le principe du libre examen. Elle institue à cet effet des cours populaires d'enseignement supérieur. Elle donne à ses cours un caractère exclusivement scientifique" <sup>31</sup>. L'Université populaire aussi "doit être neutre, au-dessus ou tout au moins en dehors des partis politiques" <sup>32</sup>. Cette exigence de neutralité ne signifie pas, dans l'esprit de Destrée, que les institutions en question ne sauraient être soutenues, et même patronnées, par des mouvements idéologiquement engagés. Au contraire. Le P.O.B., en l'occurrence, est explicitement invité à procurer ce soutien. Mais Destrée ne veut pas d'inféodation. Les Universités populaires, comme les

27. Cfr *supra*, n° 159.

28. J. DESTREE, *Révolution verbale et Révolution pratique* (1902), cité par J.L. DEGÉE, *Le mouvement d'éducation ouvrière. Evolution de l'action éducative et culturelle du mouvement ouvrier socialiste en Belgique (des origines à 1940)*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1986, p. 56.

29. Cfr *supra*, n° 91.

30. J. DESTREE, *Renouveau du théâtre* (1902), cité par J.L. DEGÉE, *op. cit.*, p. 56.

31. J. DESTREE et E. VANDERVELDE, *Le socialisme en Belgique*, 1903, cité par *ibid.*, p. 33.

32. J. DESTREE, *Les universités populaires* (1904), cité par *ibid.*, p. 36.

Extensions universitaires, peuvent "exister et se développer à l'écart des luttes quotidiennes" <sup>33</sup>. L'objectif premier, c'est de faire "diminuer l'ignorance parmi les hommes" — "besogne qui n'a rien de socialiste en elle-même (...), mais qui est indispensable au socialisme pour pouvoir naître et se développer" <sup>34</sup>—.

**209.** On comprend alors très bien l'exigence imposée par l'article 2 de l'arrêté royal du 5 septembre 1921 aux oeuvres d'éducation populaire : "n'avoir point pour but une propagande politique quelconque ou un prosélytisme religieux ou antireligieux". Il s'agit au fond d'une prescription analogue à celle que la loi Van Humbeeck du 1er juillet 1879 avait introduite dans la législation scolaire et qui est restée en vigueur depuis lors : l'instituteur d'une école publique doit s'abstenir "dans son enseignement, de toute attaque contre les croyances religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés" <sup>35</sup> ; il doit respecter la liberté de conscience des croyants comme celle des non-croyants <sup>36</sup>. Les oeuvres d'éducation populaire admissibles au bénéfice des subventions publiques sont bien "complémentaires de l'école", mais elles sont censées partager l'esprit de l'école *publique* pour Jules Destrée.

Celui-ci n'a jamais fait mystère de son opposition au principe de la liberté subsidiée, dans le domaine scolaire proprement dit. Devenu ministre des Sciences et des Arts compétent pour l'instruction publique, il a dû l'accepter dans le contexte du gouvernement d'union nationale mis sur pied après la guerre <sup>37</sup>. Mais il est permis de se demander si Destrée n'a pas voulu, dans le domaine moins sensible des oeuvres *complémentaires* de l'école, préparer en quelque sorte le terrain à la création ultérieure d'un organisme *public* neutre, en faisant dans l'immédiat de la neutralité des oeuvres privées une condition d'admission aux subsides.

**210.** Cette hypothèse paraît d'autant plus crédible qu'en 1922, trois mois après la démission des ministres socialistes du gouvernement Carton de Wiart, Jules Destrée cosigne une proposition de loi introduite par Louis Piérard visant à instituer "l'Oeuvre

33. J. DESTREE, *Les universités populaires* (1904), cité par *ibid.*, p. 38.

34. J. DESTREE, article in *Le Peuple* (1905), cité par *ibid.*, p. 55.

35. Art. 7.

36. Cfr sur cette disposition de la loi Van Humbeeck, J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire (1842-1879). Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, T.II, Louvain, Bureau du recueil, Bibliothèque de l'Université-Nauwelaerts, 1979, p. 703-710 et p. 805. Cfr aujourd'hui l'article 41 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, *Mon. b.*, 19 juin 1959 : "toute activité et propagande politiques" est "interdite dans les établissements d'enseignement organisés par les personnes publiques et dans les établissements d'enseignement libres subventionnés".

37. Cfr P.J. SCHAEFFER, *op. cit.*, p. 327 et 337.

nationale des Loisirs du Travailleur" <sup>38</sup>. L'idée était de créer un établissement public compétent non seulement pour "agréeer des oeuvres déjà existantes", mais aussi pour "en créer d'autres, ainsi que des services centraux d'échange, de documentation et de propagande" <sup>39</sup>. Comme on le verra, la proposition n'a jamais abouti.

Mais l'espoir de créer un service public neutre est resté très présent dans le monde socialiste. Ainsi, une représentante du "Mouvement féministe socialiste", interrogée par Charles Depasse en 1931, déclare que l'idéal, de son point de vue, serait que l'éducation populaire, comme l'enseignement, fussent gérés par un organisme public autonome auquel collaboreraient les intéressés, et qui serait compétent pour coordonner toutes les initiatives privées et agir lui-même là où celles-ci seraient défailtantes <sup>40</sup>. On reconnaît là la philosophie de la proposition Piérard.

Lors du Congrès international des loisirs ouvriers de 1930, Max Buset a été encore plus loin, en suggérant que les pouvoirs publics se réservent "l'organisation de toute espèce d'éducation populaire qui, en raison de leur nature même, n'implique aucune question de tendance politique, philosophique et religieuse" <sup>41</sup>.

c) *Les consensus des trois piliers pour substituer à la neutralité la "liberté subsidiée"*

**211.** Cependant —et il faut le souligner— le monde socialiste n'a pas été unanime à vouloir aligner l'éducation populaire sur le modèle laïque d'un enseignement neutre pris en charge par les pouvoirs publics. Ainsi, en 1919, C. Massart écrit que la formation que la Centrale d'éducation ouvrière assume "doit rester, est-il besoin de le dire, profondément socialiste, non seulement comme doctrine et tendance, mais aussi comme matière d'études. Nous ne sommes pas un enseignement officiel, mais un enseignement socialiste spécialisé" <sup>42</sup>. Dès 1920, d'aucuns redoutent, par ailleurs, que les pouvoirs publics, une fois les socialistes dans l'opposition, imposent à la Centrale d'éducation ouvrière le carcan de la neutralité, via le chantage aux subsides. Et de rejeter alors ledit

---

<sup>38</sup>. *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1921-1922, n°34, p. 312-332 et in Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, *op. cit.*, vol. II, p. 31 et sv.

<sup>39</sup>. Art. 3.

<sup>40</sup>. Avis de I. BLUME dans Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 311-312.

<sup>41</sup>. Cité par J.L. DEGÉE, *op. cit.*, p. 152.

<sup>42</sup>. C. MASSART, *Nos écoles et nos cours d'Extension socialiste*, cité par J.L. DEGÉE, *op. cit.*, p. 153.



carcan sans détour : "Au diable la neutralité ; il n'y a pas de neutralité ; la classe ouvrière ne veut pas de la neutralité" <sup>43</sup>.

**212.** Du côté du monde catholique, le rejet de la neutralité est évidemment unanime. Que l'éducation, dans l'école ou en dehors de l'école, puisse de soi n'impliquer aucune option philosophique et religieuse, voilà précisément ce qu'il n'a jamais accepté. Aussi, c'est le principe de la liberté subsidiée qu'il veut faire triompher, au contraire de Jules Destrée, dans l'éducation populaire comme dans l'enseignement. Interrogé également par Charles Depasse, en 1931, une représentante du "Mouvement féministe chrétien" le dit clairement :

"Rien ne vaut l'initiative d'une élite ouvrière aidée, orientée et guidée par des intellectuels dévoués à l'éducation populaire, et *encouragée* par les pouvoirs publics. Pour que l'intervention de ceux-ci ne devienne pas un moyen de pression ou de favoritisme, il faut, bien entendu, que son aide aille à toutes les organisations de l'espèce se réclamant d'un idéal d'*amélioration* sociale. C'est dire qu'il serait inadmissible d'en refuser le bénéfice aux oeuvres dont l'action pratique est imprégnée de convictions religieuses, philosophiques ou politiques qui déplairaient aux gouvernants du jour" <sup>44</sup>.

H. Pauwels, Secrétaire général de la C.S.C. (Confédération des Syndicats chrétiens), n'est pas moins clair.

"Nous pensons qu'il n'appartient pas à l'Etat de prendre lui-même l'organisation des loisirs. Son oeuvre doit être une oeuvre d'encouragement. Les traditions nationales et le caractère belge nous garantissent que les travailleurs trouveront dans l'association les secours nécessaires pour réaliser leur programme relatif aux loisirs. Mais les efforts des associations privées, surtout des associations de salariés doivent être encouragés et soutenus. C'est ici que les pouvoirs publics interviendront utilement, notamment par la constitution de bibliothèques, de musées, de bourses de voyages, l'établissement de terrains de sports, de bassins de natation, la construction de homes de vacances, de repos, etc.

A cela seulement devrait se limiter l'action des pouvoirs publics. Le problème des loisirs ouvriers soulève trop d'aspects moraux pour que, dans un pays divisé comme la Belgique en ce qui concerne la conception du monde et de la vie, il soit possible aux pouvoirs publics de prendre parti pour telle ou telle tendance ou doctrine. Toutes les associations légitimes, respectueuses des institutions et de l'ordre public qui se proposent d'aider les travailleurs à faire un emploi utile et moral de leurs loisirs doivent être encouragées par les pouvoirs nationaux provinciaux et communaux.

---

<sup>43</sup>. *L'éducation ouvrière*, article non signé, in *Education-Récréation*, 1920, cité par *ibid.*, p. 151.

<sup>44</sup>. Elle ajoute une restriction : "Le bon sens ne demanderait à cette règle qu'une seule exception : des groupements ou organisations ayant pour idéal non d'améliorer la société existante mais de la détruire (fût-ce pour établir sur ses ruines un paradis hypothétique) ne doivent pas être admis à recevoir de la société existante des subsides destinés à préparer sa destruction" : Avis de L. VAN DEN PLAS dans Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 314. Elle annonce ainsi l'article 3, § 1er, de la future loi du pacte culturel.

D'autre part, dans le développement de cette oeuvre d'encouragement et de soutien, les représentants des associations de travailleurs devraient être consultés, leur connaissance du milieu ouvrier et des aspirations du monde du travail faciliteront la tâche des pouvoirs publics et lui donneront le maximum de rendement" 45.

**213.** Quant au monde libéral, son opposition à toute forme de service public de l'éducation populaire, est tout à fait explicite. Mme Van de Wiele déclare ainsi à Ch. Depasse, au nom du Mouvement féministe libéral,

qu'"il serait vain et inopérant, pour la plus grande masse, de s'appliquer à réglementer les loisirs laissés à l'ouvrier par le régime de la loi des 8 heures (...)

Ces deux termes : *Loisirs* et *Réglementation* ou, quand ce ne serait même qu'*organisation* des Loisirs, me semblent singulièrement hostiles l'un à l'autre. Le loisir, dans toutes les classes de la société, consiste en ceci : faire ce que l'on veut et non pas ce que d'autres veulent que vous fassiez, ce que ces autres ont élaboré afin de diriger vos distractions".

Visant plus particulièrement la proposition de loi de Louis Piérard, elle concède que celle-ci laisse le libre choix entre des institutions nombreuses que l'Oeuvre nationale préconisée fonderait ou agréerait. Néanmoins, elle y voit une forme d'"ingérence officielle" dangereuse pour la liberté, et plus encore inutile et onéreuse :

"Il est légitime, il est essentiel que le Peuple ait ses plaisirs ; mais entre-t-il vraiment dans les attributions de l'Etat de les lui préparer ? En admettant qu'il en soit ainsi, les résultats sociaux à retirer de ce procédé demeurent, à mes yeux, hypothétiques, tandis que je me rends bien compte que la dépense en serait considérable" 46.

**214.** Après ce tour d'horizon, on comprend aisément qu'il n'y a de consensus possible entre les trois grands mondes sociologiques que sur le principe de la liberté subsidiée. Il convient parfaitement au monde catholique. Il est jugé par le monde libéral, qui a perdu ses éléments radicaux, conforme à la nécessaire primauté de l'initiative privée. Enfin, il est accepté par une partie du monde socialiste, et concédé par l'autre partie qui y voit, "en attendant" la création d'un service public qui suppose un "bouleversement dans les conceptions" qui n'est pas encore acquis, "le meilleur système" moyennant un "certain contrôle" 47.

---

45. Avis de H. PAUWELS, dans *ibid.*, p. 321. Voy. dans le même sens les articles de L. COLENS parus en 1932, dans *De Gids op Maatschappelijk Gebied* et résumés dans D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 196.

46. Avis de M. VAN DE WIELE dans *ibid.*, p. 316-317.

47. Avis de I. BLUME, *op. cit.*, p. 311-312.

**215.** L'article 2 de l'arrêté royal du 5 septembre 1921 qui impose la neutralité aux oeuvres privées d'éducation populaire n'avait donc aucune chance d'être respecté. "Au diable la neutralité, mais les subsides en poche", voilà, si l'on peut dire, comment les trois grands mondes sociologiques ont, en pratique, lu l'arrêté royal de 1921. En termes plus choisis, c'est la pratique et la philosophie de la "liberté subsidiée", dira-t-on, qui l'ont emporté sur la lettre et l'esprit de cet arrêté. C'est au niveau de l'ensemble des initiatives privées subventionnées, et non en chacune d'elles prise isolément, qu'il faut situer la neutralité, et c'est sous la forme d'un équilibre global des tendances qu'elles concourent à représenter et qui sont offertes au choix du public, qu'il faut comprendre la notion.

d) *La loi du 3 avril 1929 instituant un Conseil supérieur de l'éducation populaire : administration consultative et pilariation*

**216.** C'est dans ce contexte aussi qu'il convient de situer à présent l'adoption de la loi du 3 avril 1929 qui a institué un "Conseil supérieur de l'éducation populaire" <sup>48</sup>. Son origine remonte à la proposition de loi déjà citée de Louis Piérard du 2 février 1922. Comme il fallait s'y attendre, l'idée initiale de créer un établissement public — l'Oeuvre nationale des loisirs du travailleur — doté de compétences décisives d'agrément et d'initiative publique culturelle, devait se heurter à l'hostilité des parlementaires catholiques et libéraux attachés au primat de l'initiative privée. Aussi Piérard amenda sa proposition en introduisant plus tard un nouveau texte destiné à préciser que "l'Oeuvre à créer devrait surtout soutenir, encourager, guider les initiatives privées, tout en intervenant elle-même directement là où l'initiative serait en défaut" <sup>49</sup>. Après bien des avatars, en 1928, le ministre libéral des Arts et des Sciences se montre disposé à faire adopter un projet de loi reprenant, sous une forme amendée, l'essentiel du texte de cette deuxième proposition Piérard. Mais des parlementaires catholiques s'opposèrent vivement à cette troisième version jugée encore trop favorable à une extension du secteur public, à travers les pouvoirs de coordination, de centralisation et d'initiative qu'elle lui reconnaissait, selon eux.

Une majorité ne pourra finalement se former que sur la création, auprès du ministre des Sciences et des Arts, d'un organe consultatif, le Conseil supérieur de l'éducation populaire <sup>50</sup>. Celui-ci reçoit le pouvoir de "suggérer au Gouvernement toutes les mesures qu'il jugerait convenables pour favoriser l'éducation populaire et assurer la meilleure utilisation des loisirs des travailleurs" <sup>51</sup>. Il doit en outre, et surtout, être consulté par le

---

48. Reproduite dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 77. Sur le long cheminement parlementaire qui commence avec la première et ambitieuse proposition du député socialiste en 1922 et qui se termine par l'adoption de la modeste loi du 3 avril 1929, voyez les documents réunis par Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 29-77 et l'analyse de D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 186-189 ; 196-198.

49. Rapport de A. DELATTRE au nom de la section centrale de la Chambre sur la deuxième proposition de loi de L. Piérard, reproduit dans Ch. DEPASSE, *ibid.*, p. 75.

50. A la Chambre, le projet est adopté par 128 oui, 9 non et 4 abstentions. Il a donc bénéficié de l'appui de la plupart des voix socialistes, malgré l'abstention de L. Piérard et J. Destree motivée en raison de l'insuffisance des responsabilités qu'il confie à l'Etat (cfr *Ann. parl.*, Ch., séance du 19 septembre 1928, p. 2485-2486). L. Piérard n'en acceptera pas moins la vice-présidence du Conseil supérieur de l'éducation populaire ... (cfr *infra*).

51. Art. 2.

ministre avant toute utilisation des crédits inscrits au budget du ministère des Sciences et des Arts et affectés à l'éducation populaire <sup>52</sup>.

Au terme de ce cheminement, on mesure bien l'ampleur des concessions faites par les socialistes <sup>53</sup> et la force de l'attachement des catholiques au secteur privé de l'éducation populaire dans lequel ils exercent, à cette époque, un pouvoir et une influence en expansion <sup>54</sup>. Si le principe de la liberté subsidiée a pu faire l'objet d'un certain consensus, on perçoit ici clairement les limites, les arrière-pensées, et les intérêts divergents qu'il recouvre.

**217.** Cela dit, il paraît excessif de réduire l'adoption de la loi du 3 avril 1929 à une "non-décision" <sup>55</sup>. L'importance de la deuxième attribution du Conseil supérieur qu'elle crée ne saurait être négligée, en effet. Pour bien la saisir, il convient de rappeler que ni l'arrêté royal du 5 septembre 1921 ni la loi du 3 avril 1929 ne définissent le concept d'éducation populaire, pas plus que les objectifs de la politique à suivre en ce domaine <sup>56</sup>. La seule indication, contenue dans l'arrêté royal de 1921, apparaît dans la notion d'oeuvres *complémentaires* de l'école. L'éducation populaire s'inscrit ainsi manifestement dans la ligne de la démocratisation de la culture. Elle est appelée à faire ce que l'école n'a pas réussi, ou n'a pas eu l'occasion de faire, sur ce plan <sup>57</sup>. Mais on ne trouve aucun autre élément de définition. Et on ne trouve pas non plus de critères

---

52. Art. 3.

53. Remarquons que les socialistes n'ont participé au gouvernement que du 21 novembre 1918 au 20 novembre 1921, et du 17 juin 1925 au 21 novembre 1927, pendant la période considérée. La proposition Piérard était donc un produit de l'opposition, tant au point de départ qu'au point d'arrivée.

54. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 196-197.

55. Telle est l'interprétation sociopolitique de *ibid.*, p. 197-198.

56. A. GRYSPEERDT et S. POLLET, *op. cit.*, p. 13 et J.P. NOSSENT, *op. cit.*, p. 116, soulignent ce point à juste titre.

57. Cfr en ce sens J.P. NOSSENT, *op. cit.*, p. 117. On notera aussi qu'à partir de 1936, des subventions ont été accordées à des oeuvres d'éducation populaire autres que celles visées par l'A.R. du 5 septembre 1921 : cfr V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 81 qui cite les oeuvres "relatives à la musique d'amateurs, au théâtre et au tourisme populaires, aux mouvements de jeunesse, aux écoles de cadres, aux activités éducatives pour les malades, handicapés, aveugles, ...". Selon le même auteur, cette extension du champ des bénéficiaires est à situer "dans la foulée des grandes réformes sociales de 1936", et à rapprocher de l'A.R. du 27 juillet 1936 instituant au ministère de l'Instruction publique un Office national des loisirs du travailleur. Cet arrêté, qui a été modifié par celui du 26 juillet 1938 et rapidement abrogé par celui du 28 décembre 1939, donnait au dit Office des compétences de proposition et d'exécution ayant pour "objet de promouvoir tout ce qui tend à procurer aux travailleurs le moyen de faire un emploi utile et moral de leurs loisirs" (art. 1er). Par l'A.R. du 28 décembre 1939, le personnel et les attributions de cet Office ont été rattachés à l'administration des Beaux-Arts, des Lettres et des Bibliothèques publiques. Les textes de ces arrêtés sont reproduits dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture, op.cit.*, p. 89-93.

permettant de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans la fixation du montant des subsides <sup>58</sup>

**218.** On voit bien, dès lors, le poids que vont recevoir les avis du Conseil supérieur de l'éducation populaire. Ils sont voués à combler les lacunes de l'objectivité juridique que l'on vient de souligner, ou plus précisément de remplacer celle-ci par une garantie de procédure : les subsides seront distribués après qu'ont été consultés les membres du Conseil. Les critères (défaillants) de cette répartition deviennent alors moins importants que ceux qui vont présider à la composition de l'organe. L'arrêté royal organique du 3 mars 1930 se contente de prescrire, à cet égard, que "chaque province y soit représentée" <sup>59</sup>. Mais la règle suivie *de facto* dès la première composition, ajoute un autre impératif : celui de la représentation des trois familles politiques traditionnelles. On trouve ainsi, dans l'arrêté royal du 4 mars 1930 qui procède à la première nomination des membres du Conseil, des personnalités aussi clairement engagées que, du côté chrétien, le président du *Davidfonds*, le président de la Confédération des syndicats chrétiens d'Anvers ou la secrétaire générale des Oeuvres sociales chrétiennes féminines ; du côté socialiste, le secrétaire général de la Centrale d'éducation ouvrière à Bruxelles, le député Louis Piérard lui-même (qui était aussi président du bureau national permanent d'éducation populaire), ou le secrétaire de l'*Arbeiders Volkshoogeschool* ; du côté libéral, le député Fernand Cocq et l'ancien député G.Honinckx ; et du côté de la libre pensée le président du *Willemsfonds* et le secrétaire général de la Ligue de l'enseignement <sup>60</sup>.

---

58. Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 107-110, révèlent que la division "Oeuvres complémentaires de l'école" du service pour les bibliothèques publiques du ministère des Arts et des Sciences avait mis sur pied, depuis 1923, un système de points : "1 point par conférence simple, 1 1/2 point par conférence avec projections lumineuses fixes ; avec visites ; expériences, ou lectures (...); 2 points par conférence avec films ou avec audition de T.S.F. (...); 3 points par conférence avec audition musicale ou représentation dramatique (...)" etc. Une échelle de points supplémentaires valorisait le nombre atteint d'auditeurs. Ces critères étaient cependant purement internes à l'administration et modifiables à tout moment.

59. Art. 3, al. 1 du dit arrêté. Texte reproduit dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 79.

60. A.R. 4 mars 1930 arrêtant la composition du Conseil supérieur, art. 1er. Texte reproduit dans Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 78-79. D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 189 parle d'"une représentation proportionnelle des mandats entre les trois familles politiques". Il ne fournit cependant pas les matériaux requis pour démontrer qu'il s'agit bien d'une représentation proportionnelle au sens rigoureux du terme.

N'est pas moins révélatrice la répartition entre les mêmes trois familles de la présidence et des deux vice-présidents : un président libéral, un vice-président catholique et un vice-président socialiste <sup>61</sup>.

Un arrêté royal du 26 juillet 1938, qui a abrogé celui de 1930, a partiellement et discrètement explicité la règle ainsi suivie, en précisant que les nominations "s'inspireront du souci d'assurer une représentation aux oeuvres provinciales et aux principales oeuvres libres d'éducation populaire" <sup>62</sup>.

Toujours est-il que le Conseil supérieur de l'éducation populaire a tiré de cette composition pluraliste le statut de principal acteur de fait de ce qu'on appellera plus tard la politique de l'éducation permanente <sup>63</sup>.

## 2. *Le principe de pluralisme sous-jacent à la loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques*

**219.** La seconde initiative publique majeure de l'entre-deux guerres est encore due à Jules Destrée. Il s'agit de la loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques <sup>64</sup>.

### a) *Le système légal*

**220.** La loi crée trois types de "bibliothèques publiques" : "communales", "adoptées" et "libres" <sup>65</sup>. Les bibliothèques dites communales sont fondées, "organisées et administrées par les Administrations communales" <sup>66</sup>. Les bibliothèques dites adoptées sont fondées par des particuliers, mais "adoptées par les communes" <sup>67</sup> en vertu d'un

61. Art. 2 de l'A.R. précité du 4 mars 1930.

62. Le texte de cet A.R. est reproduit dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 85-86.

63. Ce statut de "principal acteur de l'Education permanente" est reconnu par FONDATION ANDRÉ RENARD, *op. cit.*, vol. 1, p. 133.

64. *Mon. b.*, 19 novembre 1921. Sur cette loi, voy. not. J. CHARLIER, *Les bibliothèques*, in *La Wallonie. Le pays et les hommes. Lettres-art-culture*, sous la dir. de R. LEJEUNE et J. STIENNON, t. IV, s.l., La Renaissance du Livre, 1981, p. 339-348 ; Ch. DEPASSE, *Historique et organisation des bibliothèques publiques en Belgique*, Bruxelles, Ligue de l'enseignement, 1931 ; IDEM, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 123-144 ; S. GOVAERT et A. QUINET, *La lecture publique dans la Belgique des Communautés*, C.H. du CRISP, n°843-844, 15 juin 1979, p. 3-11 ; XXX, *La loi Destrée à 45 ans !*, *Cahiers JEB*, 1966/4 ; XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, *Cahiers JEB*, 1967/4, p. 245-257 et 295-299.

65. Art. 1er.

66. A.R. du 19 octobre 1921 concernant le service des bibliothèques publiques, *Mon. b.*, 20 novembre 1921, art. 1er, 1°.

67. *Ibid.*, art. 1er, 2°.

contrat qui règle "le statut du personnel, la gestion et les droits et devoirs réciproques" de l'autorité communale adoptante et de l'association ou personne privée adoptée <sup>68</sup>. La loi oblige toute commune qui a fondé une bibliothèque communale ou qui en a adopté une à "consacrer au moins 25 centimes par tête d'habitant à l'aménagement, à l'entretien et au développement de la bibliothèque" <sup>69</sup>. Les bibliothèques communales et les bibliothèques adoptées peuvent, en outre, bénéficier "de l'aide et des subsides de l'Etat", moyennant le respect de certaines conditions <sup>70</sup>.

Quant aux bibliothèques dites libres —qui sont donc des bibliothèques publiques libres !—, elles sont "organisées et administrées par des particuliers" <sup>71</sup>, mais admissibles au bénéfice de la même aide et des mêmes subsides de l'Etat que ceux dont peuvent jouir les bibliothèques communales et adoptées <sup>72</sup>.

Parmi les conditions communes requises pour obtenir ces subsides de l'Etat, on relève que les bibliothèques doivent "être accessibles à tous" <sup>73</sup>, "gratuites sauf une légère perception pour les prêts à domicile" <sup>74</sup>, disposées à "se soumettre à l'inspection de l'Etat" <sup>75</sup>, et gérées par un bibliothécaire porteur d'un titre prouvant ses aptitudes <sup>76</sup>.

**221.** De cette brève présentation il apparaît déjà que l'exigence de neutralité que traduit la loi Destrée est traversée par le même paradoxe que celui qui a été souligné à propos du régime des oeuvres d'éducation populaire. L'idéal poursuivi par le ministre est de "transformer le faisceau hétéroclite des bibliothèques, dites populaires, en un véritable service public" <sup>77</sup>. Et qui dit service public dit neutralité. Or, on a vu combien les bibliothèques populaires préexistantes à l'intervention législative étaient souvent

---

68. XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, op. cit., p. 255.

69. Art. 4. Cette disposition a été modifiée par la loi du 19 juin 1947, *Mon. b.*, 5 septembre 1947, pour permettre de fixer le montant de l'intervention communale par un arrêté royal. On passera ainsi à 1,50 Frs par habitant.

70. Art. 6.

71. A.R. précité du 19 octobre 1921, art. 1er, 3°.

72. Art. 6 de la loi précité du 17 octobre 1921.

73. Art. 6, c.

74. Art. 6, d.

75. Art. 6, f.

76. Art. 6, g. La loi du 7 juillet 1969 supprimant les dispenses du certificat d'aptitude à tenir une bibliothèque publique (*Mon. b.*, 12 décembre 1969) a modifié ce littéra g qui prévoyait la dispense de plein droit du certificat d'aptitude au profit des porteurs du certificat d'études moyennes supérieures.

77. Cité par J. CHARLIER, op. cit., p. 339.



engagées, reliées qu'elles étaient à l'un ou l'autre des trois mondes sociologiques dominants <sup>78</sup>. En soi, la logique du service public aurait dû conduire Destrée à imposer à chaque commune la création d'une bibliothèque publique, ou au moins l'adoption d'une bibliothèque privée disposée à respecter la neutralité inhérente à tout service public, fût-il fonctionnel. Saisi d'un avant-projet allant dans ce sens par la commission qu'il avait mise en place le 30 août 1920 pour préparer son initiative, il y renonce en février 1921, craignant que l'obligation faite aux communes de créer une bibliothèque publique neutre ne provoquât des oppositions invincibles au Parlement <sup>79</sup>, tant du côté des tenants de l'initiative privée que du côté des défenseurs de l'autonomie communale. Il retient alors le système que l'on a exposé, au terme duquel les communes sont libres de créer une bibliothèque publique, ou d'en adopter une, ou encore de se satisfaire de l'existence d'une ou plusieurs bibliothèques libres dans leur ressort, ou enfin de se contenter de ne rien faire, nonobstant l'inexistence d'une telle bibliothèque. Toutefois, dans ce dernier cas de figure, il prévoit que "l'administration communale sera tenue d'(...) établir" un des trois types de bibliothèques publiques "dès qu'elle sera sollicitée par des électeurs représentant le cinquième du corps électoral" <sup>80</sup>.

C'est à ces conditions qu'il réussit à faire adopter son projet à l'unanimité par la Chambre, et par 65 oui, 20 non et 5 abstentions au Sénat <sup>81</sup>.

b) *Le paradoxe du système légal : comment obéir à la fois au principe de neutralité et au principe de liberté subsidiée ?*

**222.** Le paradoxe du système ainsi institué consiste en ce qu'il impose une obligation de neutralité à chacune des catégories de bibliothèques publiques prévues, tout en accordant ce label à des bibliothèques "libres" dont personne n'ignore le caractère engagé sur le plan idéologique et philosophique. Explicitons les données juridiques de cette contradiction. L'obligation de neutralité est consacrée par différentes dispositions. La loi impose, on l'a signalé, une accessibilité "à tous" <sup>82</sup>. L'arrêté royal du 19 octobre 1921 précise que "l'accès de la bibliothèque (...) ne peut être réservé (...) aux membres d'un

---

78. Cfr *supra*, n° 86 et sv.

79. Cfr J. CHARLIER, *op. cit.*, p. 340-341.

80. Art. 2, al. 2 de la loi.

81. Cfr J. CHARLIER, *op. cit.*, p. 341. Les abstentions étaient justifiées par leurs auteurs en raison des difficultés financières de l'Etat à cette époque.

82. Art. 6, c.

groupement quelconque" <sup>83</sup>. Et les instructions administratives données aux bibliothécaires ajoutent qu'il leur est interdit d'acquérir, au moyen des subsides de l'Etat, des publications "de propagande ou de polémique politique ou religieuse" <sup>84</sup>.

Mais l'inscription de cette limite à la liberté du choix des livres dans de simples instructions révèle bien un malaise. Car la loi elle-même ne contient aucune directive en ce qui concerne ce délicat problème du choix des ouvrages. Elle se contente d'imposer le principe d'un nombre minimum de livres à proposer et de prêts à effectuer <sup>85</sup>. La liberté des bibliothécaires est donc totale pour le reste, pour autant qu'ils cherchent à satisfaire à la demande des lecteurs. En effet, l'article 20 de l'arrêté royal du 19 octobre 1921 stipule :

"Les envois de livres se font après accord sur le choix de ceux-ci entre l'administration et la direction des bibliothèques publiques. Celles-ci sont tenues d'indiquer à l'Inspection, en tenant compte principalement des demandes qui leur sont faites, le genre de livres qu'elles désirent recevoir et celui des livres qui ne leur paraissent pas désirables dans leurs bibliothèques".

Conséquence de cette disposition : les bibliothèques libres "installées dans des locaux dont l'étiquette indique nettement la couleur (maison du peuple, maison libérale, cercle catholique)", et dont les catalogues sont orientés dans le même sens, sont néanmoins admissibles au titre de bibliothèques publiques, puisqu'elles sont fréquentées "par des lecteurs qui ont les mêmes convictions que les dirigeants" et qui y trouvent par conséquent les livres qu'ils demandent <sup>86</sup> !

**223.** Même si les commentaires consacrés à la loi Destrée n'en font pas état, il convient de conclure de cet examen qu'elle contient une sorte d'antinomie. D'un côté, les dispositions légales, réglementaires et administratives paraissent exiger de la part de chaque bibliothèque publique le respect d'une exigence de neutralité, que Charles Depasse, inspecteur principal des bibliothèques publiques, n'hésite pas à résumer comme suit : "défense à la bibliothèque publique de faire du prosélytisme politique, philosophique ou religieux ; obligation d'être exclusivement une oeuvre d'éducation pour tous" <sup>87</sup>. Mais de l'autre côté, des dispositions différentes inscrites dans la même

---

<sup>83</sup>. Art. 2.

<sup>84</sup>. Cité par Ch. DEPASSE, *Historique et organisation ...*, *op. cit.*, p. 30, note 1.

<sup>85</sup>. Cfr art. 6, b, de la loi, et art. 3 de l'A.R. du 19 octobre 1921.

<sup>86</sup>. Ch. DEPASSE, *Historique et organisation ...*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>87</sup>. *Ibid.*, p. 22 : Ch. Depasse présente cette double norme comme un des "principes consacrés par la loi". Il est à noter que dans une brochure éditée par le service de la lecture publique de la direction générale de la Jeunesse et des Loisirs du ministère de la Culture française, en 1976, l'exigence de neutralité est

loi et dans le même arrêté royal permettent à chaque bibliothèque privée de conserver son orientation idéologique et philosophique, dans son organisation interne comme dans le choix de ses livres, tout en ayant accès au titre de bibliothèque publique, avec les avantages financiers qui lui sont attachés !

On voit donc, comme dans le domaine de l'éducation populaire, une tension entre le principe de neutralité et le principe de la liberté subsidiée. Mais ici la tension est interne à la légalité, alors que pour l'éducation populaire, elle opposait la réglementation à sa mise en pratique. Et une fois encore, c'est le principe de la liberté subsidiée qui est voué à l'emporter, en raison de son enracinement socio-historique dans les pratiques et les convictions dominantes. L'exigence de la neutralité n'est donc pas interprétée, en définitive, comme impliquant la présence dans n'importe quelle bibliothèque publique d'un bibliothécaire et de rayons accueillant toutes les tendances. Elle signifie seulement que les bibliothèques sont *chacune* constituées indépendamment des "préférences du pouvoir, au gré des gens qui les fréquentent" <sup>88</sup>, et qu'elles forment *ensemble* un réseau représentatif des différentes tendances existantes.

**224.** Elle signifie également qu'un organe pluraliste *de facto*, le Conseil supérieur des bibliothèques publiques, est créé et associé à l'élaboration et à l'application de la politique du ministre en matière de lecture populaire <sup>89</sup>. Il reçoit, plus précisément, le pouvoir "de donner son avis sur toutes les questions relatives aux bibliothèques publiques, dont l'examen lui est confié par le Ministre" <sup>90</sup>, par exemple sur les critères relatifs à

aussi retenue dans la définition même de la bibliothèque publique : "elle ne peut jamais être l'occasion de propagande politique, pas plus que de prosélytisme religieux ou antireligieux" (p. 1).

88. A la commission centrale de la Chambre, où se discutait le projet de loi relative aux bibliothèques publiques, le ministre Destrée déclarait : "Il est évident que pour chacun de nous, il y a de mauvais livres, mais il est évident aussi que ce ne sont pas les mêmes. La qualité que nous attribuons à un livre correspond à notre tendance et dépend donc de l'esprit de parti. Si nous voulons éviter celui-ci, nous devons renoncer à l'immixtion de l'Etat dans le choix de nos livres et constituer les bibliothèques, non selon les préférences du pouvoir, mais au gré des gens qui les fréquentent, c'est-à-dire répondre aux demandes des lecteurs" (Cité par *ibid.*, p. 20).

89. Cfr art. 7 et 8 de la loi et A.R. du 19 octobre 1921 définissant les missions du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, *Mon. b.*, 19 novembre 1921, modifié à plusieurs reprises (cfr textes et références in Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. 2, *op. cit.*, p. 130-131). L'on parle d'un pluralisme *de facto*, car l'article 4 de l'A.R. précité laisse au Roi toute liberté pour en nommer les membres, alors que la pratique se révèle soucieuse d'un certain pluralisme (qu'il est cependant difficile d'apprécier avec précision sans recourir à de plus amples recherches). Cfr à titre d'exemple la composition du Conseil installé le 24 avril 1964 in XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, *op. cit.*, p. 296-297.

90. A.R. précité du 19 octobre 1921, art. 2, a.

l'agrément des bibliothèques publiques et au mode de calcul des subventions <sup>91</sup>. Il doit être consulté sur les propositions de retrait de reconnaissance des bibliothèques publiques qui cesseraient de remplir les conditions légales <sup>92</sup>. Et il dispose, en outre, d'un droit d'initiative : il peut "signaler au gouvernement telle mesure qui serait propre à développer ou à organiser mieux les bibliothèques publiques" <sup>93</sup>.

De fait, le Conseil supérieur a joué un rôle important, notamment dans la préparation de la réforme de la loi Destree <sup>94</sup>. Mais celle-ci n'aboutira que très tard, par le décret francophone du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture <sup>95</sup>, et par le décret flamand du 19 juin 1978 relatif aux services des bibliothèques publiques de langue néerlandaise <sup>96</sup>.

### 3. *Le principe de pluralisme sous-jacent à l'action des provinces et des communes en matière d'éducation populaire*

**225.** Quelques mots doivent enfin être ajoutés pour souligner que tout ce qui vient d'être dit à propos du principe de pluralisme qui régit l'action de l'Etat en matière d'éducation populaire et de bibliothèque publique est transposable *mutatis mutandis* à l'action des provinces et des communes dans ce même secteur.

**226.** On a déjà observé que, lorsque le Hainaut innove en créant, dès 1919, sa "Commission provinciale des loisirs de l'ouvrier" —dont le rôle sera décisif pour l'élaboration et l'exécution de sa politique en la matière—, il prend soin d'y faire siéger des représentants des milieux concernés et *de facto* de toutes les opinions politiques. Et que les autres provinces qui suivront le mouvement s'attacheront à mettre en place un organe similaire.

On a déjà observé aussi que le "principe de la liberté subsidiée moyennant contrôle" est rapidement adopté dans les réglementations provinciales, certaines provinces limitant leur action à son application, d'autres comme celle de Liège n'hésitant pas à créer en outre

91. Cfr XXX, *L'action culturelle de l'Etat*, op. cit., p. 296.

92. Art. 9 de l'A.R. du 19 octobre 1921 concernant le service des bibliothèques publiques, cité supra, modifié par A.R. du 1er juillet 1946. Texte reproduit dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. 2, op. cit., p. 127.

93. Art. 2, a, de l'A.R. du 19 octobre 1921, définissant les missions du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, cité supra.

94. Cfr J. CHARLIER (Président du Conseil supérieur des bibliothèques publiques), *Vers une nouvelle loi organique de la lecture publique*, in *L'action culturelle de l'Etat*, op. cit., p. 322-325.

95. Mon. b., 21 avril 1978. Adde les décrets modificatifs cités *infra*, n° 787.

96. Mon. b., 7 septembre 1978. Adde les décrets modificatifs cités *infra*, n° 787.

elles-même des oeuvres publiques d'éducation populaire <sup>97</sup>. Il apparaît aussi des budgets provinciaux que les grandes organisations socio-culturelles des trois familles traditionnelles sont des bénéficiaires privilégiées des subventions allouées <sup>98</sup>.

**227.** A propos du principe de l'arrêté royal du 5 septembre 1921 consistant à exclure du bénéfice des subsides les oeuvres d'éducation populaire poursuivant des objectifs de prosélytisme politique ou religieux, on notera avec intérêt que certaines provinces s'en sont inspiré dans leurs propres règlements, en l'interprétant comme suit : sont exclues non plus les oeuvres, mais seulement les conférences de celles-ci qui ont un tel caractère de prosélytisme. On ne s'étonnera pas d'apprendre qu'elles ont pu éprouver quelques difficultés pour faire respecter cette nouvelle formulation du principe de neutralité... Ainsi l'Institut provincial de l'éducation et des loisirs du Hainaut (I.E.P.L.) —qui a succédé en 1945 à la Commission provinciale des loisirs de l'ouvrier et qui a reçu la compétence d'agréer les oeuvres d'éducation populaire, ainsi que de répartir les subventions provinciales entre elles, moyennant approbation par la députation permanente—, cet Institut consacre de grands efforts, dans ses "instructions et recommandations" en vigueur en 1950, pour rappeler ledit principe aux oeuvres. Il les prie de ne pas faire entrer en ligne de compte pour le calcul des subsides les "conférences de prosélytisme" que par ailleurs elles restent libres d'organiser. Et si un conférencier introduit des "considérations tendancieuses" dans un exposé que les organisateurs avaient pourtant conçu comme devant être développé "d'une façon purement objective et impartiale", ceux-ci sont invités à "renoncer spontanément au subside pour la conférence en cause" <sup>99</sup>. Faut-il le dire ? Il est permis de douter non seulement de l'efficacité, mais du sens même de ce type de recommandation.

**228.** Quant aux communes, il apparaît aussi que les plus actives d'entre elles dans le domaine de l'éducation populaire au sens large, soumettent très tôt leurs initiatives à un double principe de pluralisme et de participation. Ainsi, un règlement de la commune de La Louvière du 29 avril 1927 met sur pied une "Commission communale des loisirs" composée de 3 représentants pour chacun des sociétés et cercles locaux (au nombre de 54 en 1929), et de 7 délégués de l'administration communale. C'est cette commission qui se voit attribuer la compétence de répartir le montant du subside communal entre les dites sociétés, conformément aux normes contenues dans le même règlement. Elle reçoit

---

<sup>97</sup>. Cfr *supra*, n° 154.

<sup>98</sup>. Cfr Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. II, *op. cit.*, p. 196, 198, 199.

<sup>99</sup>. Cité par *ibid.*, p. 211.

également le pouvoir d'organiser "un programme annuel de séances à la fois éducatives et récréatives" <sup>100</sup>.

Comme dans les règlements provinciaux le principe de pluralisme sous-jacent à ce règlement communal ne reçoit cependant aucune autre précision. Toutes les sociétés locales actives sont apparemment les bienvenues. Pour le reste, aucun souci ne s'exprime de réaliser un quelconque équilibre idéologique ou philosophique au sein des différentes délégations ni dans les organes de la commission.

## B. La radiodiffusion

### 1. *Le droit étatique: la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radiodiffusion*

**229.** La troisième et dernière initiative publique majeure de l'entre-deux-guerres légitimée par un objectif de démocratisation culturelle consiste dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion (I.N.R.) <sup>101</sup>, et de l'arrêté royal du 28 juin 1930 pris pour son application <sup>102</sup>. La première finalité explicitement assignée par ces textes au nouvel Institut est, en effet, de "répondre le plus complètement possible aux désirs et à l'intérêt des auditeurs" en assurant "aux émissions une haute valeur éducative morale, artistique, littéraire et scientifique" <sup>103</sup>. Il s'agit "de doter la population belge d'un instrument sans précédent d'éducation collective" <sup>104</sup>.

---

100. Le règlement est reproduit dans Ch. DEPASSE et A. ANDRÉ, *op. cit.*, p. 173-175.

101. *Mon. b.*, 23-24 juin 1930. Sur cette loi, voy. not. J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audiovisuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, s.l., B.R.T. Uitgave, 1990, p. 54-99 ; A. BUTTGENBACH, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1942, p. 484-508 ; D. DÉOM, *Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel*, in *Médias et service public*, sous la dir. de F. JONGEN, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 37-48. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Het rechtsstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden*, in *R.W.*, 1961-1962, col. 2344-2347 ; F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 38-39 not. ; A. MAST, *Le statut juridique de la radio et les limites de la liberté d'expression* in *R.D.I.D.C.*, 1958, p. 411-422 ; A. NAMUROIS, *Le nouveau statut de la radiodiffusion en Belgique*, in *Revue de l'U.E.R.* - Cahier B, septembre 1960, p. 2-4 ; K. RIMANQUE, *De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie*, in *R.W.*, 1969-1970, col. 1613 et sv. ; R. VERTOMMEN, *Le statut de la radiodiffusion en Belgique. Historique et évolution*, in *Etudes de radio-télévision*, n°27, mai 1980, p. 29 et sv. Adde W. UGEUX, *150 ans d'information*, Bruxelles, Legrain, 1980, p. 43 et sv.

102. *Mon. b.*, 3 juillet 1930.

103. Art. 14 de l'A.R. précité. Il est frappant de constater que cette finalité est inscrite dans l'arrêté, et non dans la loi dont l'article 2, al. 1er, se contente de décrire l'objet social de l'Institut comme suit : "un

L'autre grande finalité proclamée est de répondre aux besoins de la "propagande nationale". Il s'agit d'affirmer la présence de la Belgique parmi les nations européennes qui, comme la Grande-Bretagne avec la B.B.C., se sont assurés le service d'instituts de radio d'envergure nationale <sup>105</sup>.

On retrouve, à travers ces deux finalités, les deux objectifs classiques de l'action culturelle de l'Etat : démocratisation et rassemblement.

**230.** Les raisons données par le législateur à l'appui de la création dans cette double perspective, d'un service *public* sont au nombre de trois : la médiocrité des initiatives privées existantes, la nécessité de réunir des ressources considérables pour financer un émetteur couvrant tout le pays, et l'étroitesse des longueurs d'onde dont dispose la Belgique, étroitesse qui exclut la coexistence de plusieurs émetteurs de grande puissance <sup>106</sup>.

**231.** Le principe de pluralisme sous-jacent à la loi du 18 juin 1930 reçoit l'essentiel de son contenu de trois grandes règles. La première est celle d'une autonomie recherchée à travers la formule de l'établissement public.

a) *La formule de l'établissement public*

**232.** L'I.N.R. est un établissement public <sup>107</sup>, placé sous la direction d'un conseil de gestion, composé du ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions, et de neuf membres nommés, par tiers, par le Roi, le Sénat et la Chambre des

service de radio-diffusion ayant pour objet des émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images et généralement par tous signaux ou messages quelconques". On verra que ce renvoi de ce qui devrait être l'essentiel à la fin d'un arrêté d'application trahit un ordre des préoccupations effectives du législateur, où l'éducation permanente ne figure pas au premier rang ... Il n'en reste pas moins que toutes les émissions de l'I.N.R. sont censées avoir "un caractère d'éducation populaire", comme le souligne Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. 2, *op. cit.*, p. 35 (curieusement, cet auteur classe l'I.N.R. en tête des oeuvres *libres* d'éducation populaire dans son répertoire). Les travaux préparatoires de la loi du 18 juin 1930 y font allusion à quelques reprises. Ainsi le président de la commission des Postes, Télégraphes et Téléphones du Sénat chargée de l'examen du projet, M. Segers, résume comme suit "la quadruple mission de la T.S.F." en général : "mission d'information : le public veut avant tout être informé ; mission d'éducation : après l'avoir informé, on peut lui donner des communications d'ordre moral ; mission d'enseignement : grâce à des cours et à des conférences ; mission de formation artistique : par concerts, manifestations d'art et le reste" (*Ann. parl.*, s.o. 1929-1930, Sénat, séance du 13 mars 1930, p. 505).

104. D. DEOM, *op. cit.*, p. 38.

105. Cfr *ibid.*, p. 37-38.

106. Cfr *ibid.*, p. 38-39.

107. Cfr art. 1er de la loi précitée.

représentants <sup>108</sup>. Le ministre préside le conseil et dispose d'un pouvoir de tutelle générale <sup>109</sup>.

**233.** La *ratio legis* officielle qui apparaît dans le projet du ministre des Communications qui allait devenir loi, consiste à créer "un organisme dépendant complètement et exclusivement des pouvoirs publics", mais qui aurait en même temps "dans toute la mesure du possible, la plus grande liberté" <sup>110</sup>. Le modèle cité en exemple est la B.B.C. La formule de l'établissement public autonome soumis à un contrôle de tutelle est justifiée de cette manière <sup>111</sup>, avec l'approbation de la doctrine de l'époque. Ainsi, André Buttgenbach écrit en 1942 :

"Si l'idéal souhaité par un grand nombre d'orateurs parlementaires était un régime de liberté de la radiodiffusion, les partisans les plus férus de ce régime ont dû reconnaître que la carence de l'initiative privée, les possibilités techniques de la radiodiffusion et les restrictions résultant des accords internationaux nécessitaient, en 1930, la création d'un service public administratif d'Etat, jouissant, en ce domaine, d'un véritable monopole.

Mais, en même temps, ils ont voulu éviter que ce service fut sous la dépendance complète et exclusive du Gouvernement. Ils ont pensé que le nouvel organisme, touchant de si près à la diffusion de la pensée et constituant un moyen puissant de formation politique, morale, artistique et éducative de la population, ne devait pas être à la merci de l'Exécutif. Ils ont voulu créer une gestion étrangère à l'administration centrale proprement dite : telle est la justification et la raison d'être de l'autonomie de l'I.N.R." <sup>112</sup>.

Cela dit, l'exemple anglais n'est pas totalement suivi, car, jusqu'en 1940 au moins, l'I.N.R. n'est pas tout à fait en position de monopole. Le régime d'initiative privée qui avait existé en fait depuis la première guerre n'est pas totalement aboli. Certes, l'Etat affecte "aux stations de l'Institut les trois longueurs d'onde exclusives octroyées à la Belgique par les derniers accords internationaux" de l'époque <sup>113</sup>. Mais des organismes privés recevront l'autorisation d'utiliser les ondes communes, c'est-à-dire les ondes ne

---

<sup>108</sup>. Cfr art. 5 de la loi précitée.

<sup>109</sup>. Cfr art. 6 de la loi précitée. Comme le relève A. BUTTGENBACH (*op. cit.*, p. 494), cette participation du ministre à l'organe de gestion de l'Institut, alors qu'il exerce une tutelle sur les délibérations du même organe est une "inelegantia juris"...

<sup>110</sup>. Exposé du ministre des P.T.T., M. LIPPENS, au Sénat : *Ann. parl.*, Sénat, s.o. 1928-1929, séance du 8 mai 1929, p. 1112.

<sup>111</sup>. Cfr A. MAST, *op. cit.*, p. 414.

<sup>112</sup>. Cfr A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 502. Voy. pour le surplus concernant les indices confirmant la qualification d'établissement public : *ibid.*, p. 490, 492-493, 502 et 507.

<sup>113</sup>. Art. 11 de l'A.R. précité.



faisant pas l'objet d'accords internationaux <sup>114</sup>. Il y a ainsi encore place pour une forme de pluralisme multi-institutionnel, mais cette place est en voie de rétrécissement. Sous cette réserve, l'I.N.R. représente, après la législation sur les Académies, la deuxième formulation juridiquement élaborée du pluralisme mono-institutionnel dans le domaine culturel.

**234.** Outre le recours au modèle de l'établissement public, ce pluralisme mono-institutionnel justifie essentiellement deux autres règles. Les travaux préparatoires et la doctrine insistent beaucoup sur le caractère complémentaire de ces deux règles. Absentes dans le projet primitif du ministre Lippens, elles ont été introduites au cours du cheminement parlementaire dans le but d'atténuer le monopole de l'I.N.R. sur l'organisation et l'exploitation des trois longueurs d'ondes attribuées à la Belgique. Il s'agit de la règle de la collaboration des groupements privés et des particuliers, d'une part, et du devoir d'impartialité, d'autre part.

*b) La collaboration des groupements privés et des particuliers*

**235.** Il faut associer les auditeurs au service de la radiodiffusion par la médiation "des organismes, (...) des groupements, ou (...) des personnalités susceptibles, par leurs communications, d'intéresser le public" <sup>115</sup>. Ce recours à la collaboration des groupements privés et des particuliers n'est pas une faculté accessoire reconnue à l'I.N.R., mais une obligation juridique <sup>116</sup>, sans laquelle le Parlement n'aurait pas adopté le projet de loi. L'idée est donc de faire très largement appel à ces communications. Le président de la commission compétente du Sénat, M. Segers, le dira clairement au nom de la commission unanime : la première mission attribuée à l'Institut, c'est de coordonner et de contrôler les émissions produites par les groupements et les particuliers. Ce n'est qu'en deuxième et troisième lieu, qu'il lui reconnaît un rôle supplémentaire d'information proprement dite, et de diffusion des manifestations artistiques <sup>117</sup>. Comme le relève très justement Mme Déom, "on perçoit dès lors une certaine contradiction entre

---

<sup>114</sup>. Cfr A. MAST, *op. cit.*, p. 413.

<sup>115</sup>. Art. 2, al. 2, de la loi précitée.

<sup>116</sup>. Cfr intervention de M. SEGERS, *Ann. parl.*, Sénat, s.o. 1929-1930, séance du 13 mars 1930, p. 509.

<sup>117</sup>. En ce sens A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 488, W.J. GANSBACH VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, col. 2346 ; K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1632. Cfr le texte de l'article 2, al. 3 : "... l'Institut acceptera les communications qui lui seront proposées ...".

l'ambition de créer, avec l'I.N.R., un outil de relèvement du niveau culturel du pays, et le souci de limiter son rôle à une fonction de truchement des initiatives privées" <sup>118</sup>.

**236.** La loi prévoit cependant deux réserves qui expliquent que M. Segers parle non seulement d'une fonction de coordination, mais aussi de contrôle. D'une part, il appartient à l'Institut de "régler dans l'intérêt du service et suivant les possibilités, l'ordre et les modalités des dites communications (...), ainsi que l'importance relative qui peut leur être donnée", un recours étant ouvert auprès du ministre de tutelle pour les intéressés qui se prétendent lésés <sup>119</sup>. Comme André Mast le fait remarquer, "en cas de litige, le conseil de gestion ou le ministre ne manquerait pas d'opposer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire réduisant considérablement en fait le droit subjectif qu'un auditeur ou un groupe d'auditeurs prétendrait trouver dans l'article 2 de la loi du 18 juin 1930" <sup>120</sup>.

D'autre part —deuxième réserve—, la commission de la Chambre qui a introduit ce système des communications, a tenu à leur imposer le respect des mêmes prescriptions que celles imposées par l'article 3 du projet primitif aux émissions produites par l'Institut lui-même, à savoir l'interdiction "de procéder à des radio-diffusions qui seraient contraires aux lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, qui constitueraient un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger" <sup>121</sup>. Il appartient donc aussi à l'Institut d'apprécier la conformité des communications qu'on lui propose à ces exigences.

### c) *Le devoir d'impartialité*

**237.** La troisième règle qui donne un contenu au principe de pluralisme consiste dans le devoir d'impartialité. Celui-ci découle de l'obligation constitutionnelle de tout service public de respecter la liberté d'opinion de ses usagers <sup>122</sup>. Mais la commission du Sénat a jugé indispensable d'amender le projet adopté par la Chambre pour mieux l'explicitier.

Elle introduit ainsi ce qui va devenir l'article 3, alinéa 1er, de la loi : "Les informations et communications de l'Institut se feront dans un esprit de rigoureuse

<sup>118</sup>. D. DÉOM, *op. cit.*, p. 40.

<sup>119</sup>. Art. 2, al. 3, de la loi précitée.

<sup>120</sup>. A. MAST, *op. cit.*, p. 416.

<sup>121</sup>. Art. 3, al. 2, de la loi précitée, correspondant à l'article 3 du projet initial : Cfr *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1928-1929, n°214, pour le projet et n°253 pour le rapport de la commission (p. 3-4).

<sup>122</sup>. Cfr A. MAST, *op. cit.*, p. 416.

impartialité" <sup>123</sup>. Son président justifie l'amendement de la manière suivante : "Comme dans les autres pays, comme en Angleterre et aux Etats-Unis, il faut, lorsque l'Institut fait lui-même de la radio-diffusion, que la neutralité la plus absolue lui soit imposée" <sup>124</sup>. A la lumière de cette déclaration autant que du texte définitif de l'article 3, alinéa 4 <sup>125</sup> considéré isolément, il semble donc que le devoir d'impartialité ne s'impose qu'aux émissions faites par l'Institut lui-même.

Plusieurs auteurs écrivent cependant qu'il s'impose aussi aux communications des groupements privés et des particuliers. Hélas, ils énoncent cette thèse sans aucune justification, comme si elle allait juridiquement de soi <sup>126</sup>. On peut imaginer qu'elle s'appuie sur trois arguments. Tout d'abord, le texte de l'article 3, alinéa 1er, parle explicitement des "communications de l'Institut". Or, le terme "communication" n'est employé ailleurs dans la loi qu'à propos de la contribution des groupements et des personnes <sup>127</sup>. Ensuite, l'article 2, alinéa 3, qui vise, sans ambiguïté cette fois, les communications en question, renvoie à l'article 3 *in globo*. Enfin, les travaux préparatoires sont muets à propos de cette question, à l'exception de la déclaration précitée du sénateur Segers. Or, on ne peut pas tirer de son insistance sur la nécessaire neutralité des émissions faites par l'Institut lui-même la conclusion, contredite du reste par le texte, selon laquelle cette neutralité ne s'imposerait pas aux collaborateurs privés de l'établissement.

Si cette interprétation devait être retenue, elle poserait cependant une énigme : n'est-il pas contradictoire de solliciter la collaboration des particuliers tout en leur imposant une impartialité qui devrait enlever à cette collaboration une bonne part de ce qui pourrait la motiver, c'est-à-dire la volonté de défendre des opinions bien déterminées ?

---

123. L'arrêté royal précisera que "le journal parlé (...) donnera des nouvelles laconiquement, en observant à tous points de vue, une stricte impartialité" (art. 14). L'adverbe "laconiquement" doit se comprendre en fonction de souci de l'époque de ne pas se substituer à la presse écrite : cfr. W. UGUEUX, *op. cit.*, p. 44.

124. Intervention de M. SEGERS, *loc. cit.*, *eod. loc.* La Commission a aussi ajouté ce qui est devenu les alinéas 3 et 4 de l'article 3. Cfr *Doc. parl.*, Sénat, s.o. 1929-1930, n°94 pour le rapport.

125. L'article 3, alinéa 4, précise que "l'Institut veillera à ce que les organismes dont il acceptera les communications se conforment aux alinéas 2 et 3 ci-dessus". L'alinéa 2 concerne le respect des lois, de l'ordre public et des convictions d'autrui. Et l'alinéa 3 interdit la publicité commerciale. Référence n'est donc pas faite à l'impartialité qui est prescrite par l'alinéa 1er.

126. Cfr W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, col. 2346 ; F. JONGEN, *op. cit.*, p. 132 ; et J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 60. Signalons que A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, et A. MAST, *op. cit.*, pour leur part, n'évoquent aucune obligation d'impartialité à propos des communications des organismes privés. Mais cette omission n'est pas plus justifiée que la thèse opposée.

127. Cfr art. 2, al. 2 et 3.

**238.** On peut laisser momentanément la question en suspens, et observer que la commission du Sénat a ajouté un deuxième amendement au projet issu des travaux de la Chambre pour renforcer l'impartialité de l'I.N.R. C'est à propos de la composition du conseil de gestion. Ledit projet confiait à l'exécutif la nomination de tous les membres du conseil. Le Sénat a jugé ce pouvoir gouvernemental excessif. Il a dès lors adopté le système des trois tiers pour faire en sorte que la majorité des membres soient nommés par le parlement, représentant attitré de l'opinion publique.

M. Segers justifie le système comme suit : il faut que "l'Institut à créer soit géré dans l'intérêt de tous, dans un large esprit de liberté, et que ce ne soit pas un institut d'ordre politique". Les six membres nommés par la Chambre et le Sénat constitueront un "contrepoids" par rapport aux trois membres désignés par le ministre, un contrepoids qui "donnera des garanties aux grands partis politiques". Et d'ajouter sans autre précision : "un accord s'est réalisé dans ce sens" <sup>128</sup>. ...

**239.** L'examen des règles du droit étatique et des travaux préparatoires auquel on vient de se livrer montre bien les limites de cette première approche. Celle-ci permet de relever sinon des incohérences, au moins des énigmes intéressantes, mais elle ne saurait les résoudre. Pour bien comprendre la portée du principe de pluralisme qui est sous-jacent à la loi du 18 juin 1930, l'on ne saurait se contenter de cette description des principales règles de droit qu'elle consacre. Si l'on jette un regard attentif derrière cet écran, comme l'a bien fait le sociologue Jean-Claude Burgelman dans une thèse récente, on découvre qu'il occulte et trahit tout à la fois un vaste phénomène de politisation de la radiodiffusion déjà très présent à cette époque de pionniers. C'est ce que l'on va montrer maintenant sous l'angle de la théorie de la para-légalité.

## 2. La para-légalité

### a) Les facteurs socio-politiques de l'élaboration de la loi

**240.** Il apparaît, en premier lieu, que la loi a été un instrument répondant à la volonté des trois partis politiques traditionnels d'adapter le paysage de la radiodiffusion aux rapports de force ayant cours sur la scène politique nationale <sup>129</sup>. Avant l'intervention du législateur, ledit paysage était en train de se structurer comme suit. En 1922, la S.B.R. (Société belge de radio-électricité), une société de fabrication de récepteurs radiophoniques, fonde la société anonyme "Radio Belgique", en vue de promouvoir la

---

<sup>128</sup>. Intervention de M. SEGERS, *loc. cit.*, *eod. loc.*

<sup>129</sup>. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 83.

vente de récepteurs. Financée essentiellement grâce aux ressources de la publicité sur antenne, "Radio-Belgique" diffuse des émissions régulières à partir de 1923. Son service des "émissions parlées" sera dirigé, dès 1924, par le célèbre Théo Fleischmann. Cette station se veut neutre. En pratique, elle est patriote, d'esprit libéral, et prompte à relayer les points de vue gouvernementaux. Elle ne saurait "déranger" le pouvoir qui n'a aucune raison d'intervenir à ce stade. Mais elle est imprégnée par la mentalité bruxelloise qui croit surmonter le clivage communautaire, tout en négligeant en fait les attentes et les caractéristiques des auditeurs néerlandophones. Les choses ne pouvaient donc rester en l'état. Et de fait, des initiatives sont bientôt prises du côté flamand pour réagir à cette carence. Elles aboutissent à la création, décidée lors du Congrès du *Davidfonds* de 1927, de la *Katholieke Vlaamsche Radio-Omroep* (K.V.R.O.), placée sous l'égide des classes moyennes chrétiennes et bénéficiant de l'appui financier du *Boerenbond*. Du côté socialiste, elles aboutissent avec la fondation en juillet 1929 du *Socialistische Arbeiders Radio-Omroep voor Vlaanderen* (S.A.R.O.V.). A la même époque, apparaissent des émetteurs privés de faible puissance qui trouvent leurs ressources dans la publicité locale et les programmes à la carte.

**241.** C'est dans ce contexte que l'on doit situer le projet du ministre libéral des Communications Lippens. Celui-ci cherche un moyen de répondre aux exigences flamandes sans pour autant consacrer l'autonomie des deux nouvelles stations, qu'aucun pendant libéral ne venait spontanément équilibrer. La solution est trouvée dans la transformation de "Radio Belgique" qui était déjà considérée comme "semi-officielle" en un établissement public tenu de respecter toutes les tendances, ainsi que "chacune des langues nationales" <sup>130</sup>. Ainsi les libéraux qui ne bénéficiaient pas d'une association de radiodiffusion aussi étroitement liée à leur monde que celles qui venaient de naître spontanément au sein des piliers catholique et socialiste, étaient assurés d'être représentés dans cette structure nationale, au nom de son nécessaire pluralisme interne. Et pour désamorcer les critiques émanant surtout des catholiques flamands, Lippens concède l'insertion dans son projet des alinéas 2 et 3 de l'article 2, qui permettront la participation des associations privées de radio-diffusion à l'activité de l'Institut. Il ne reste plus qu'à susciter la création de la *Liberale Radio-Omroep* (LIBRADO) et des pendants francophones — la "Radio catholique belge" (R.C.B.), la "Radio émissions socialistes d'expression française" (RESEF) et la "Société libérale de radiodiffusion" (SOLIDRA)-,

---

<sup>130</sup>. Art. 13 de l'A.R. cité.

et chaque pilier pourra se satisfaire pleinement du projet de loi qui sera adopté à la quasi-unanimité des voix <sup>131</sup>.

**242.** La loi est donc bien loin de s'expliquer entièrement par les arguments techniques invoqués à l'époque <sup>132</sup> : le statut privilégié conféré à l'I.N.R. —statut qui se muera en un monopole absolu après 1940— ne s'explique pas seulement par le fait que la Belgique ne dispose que d'un nombre très limité de longueurs d'ondes, en vertu des conventions internationales ; il résulte tout autant, sinon plus, du compromis passé entre les trois partis politiques traditionnels pour se partager, au mieux de leurs intérêts respectifs, le nouveau et précieux moyen d'influencer l'opinion publique qu'est la radiodiffusion.

Cette brève analyse socio-politique de l'élaboration de la loi ouvre la voie à d'autres constatations propres à éclairer la portée précise que le principe de pluralisme va recevoir dans les esprits et dans la pratique, au-delà des prescriptions légales. La notion d'impartialité, la composition de l'organe de gestion et du personnel, l'accès des associations à l'antenne et la reconnaissance des petits émetteurs privés doivent être examinés tour à tour.

#### b) *Le devoir d'impartialité*

**243.** On a vu que le législateur impose une "rigoureuse impartialité" aux informations et communications de l'Institut. La notion n'est pas plus amplement définie. En réalité, elle est importée des instructions données en 1926 par l'administrateur-directeur général de "Radio-Belgique" à ses journalistes, dans le but "de ne pas désobliger le monde politique et donc de ne pas compromettre l'existence de Radio-Belgique" <sup>133</sup>. La neutralité appliquée à l'I.N.R., sous la surveillance du ministre des Communications, sera comprise de la même manière : une neutralité bienveillante pour le gouvernement.

L'I.N.R. n'est cependant pas réduit pour autant au statut de porte-voix du gouvernement, car toute son organisation interne est systématiquement pensée et

---

<sup>131</sup>. Sur tout ce qui précède, cfr not. *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1928-1929, n° 214 pour le projet initial et n°253 pour le rapport de la Commission qui introduit les alinéas 2 et 3 de l'article 2. Le débat final en séance publique à la Chambre, après une navette, le 12 juin 1930, montre bien la crainte des catholiques flamands de voir leur toute nouvelle radio menacée de disparition par l'I.N.R. en projet, malgré le texte du nouvel article 2, celui-ci ne leur apportant pas —ce qui est exact— de garantie formelle à cet égard : cfr *Ann. parl.*, Ch., séances des 11 et 12 juin 1930. Adde J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 55-56 et 80-83, et H. VAN PELT, *La radiodiffusion en Flandre*, in *Le paysage des média écrits et audio-visuels, Documents Cepess*, 1983, n°3-4, p. 121-123.

<sup>132</sup>. Cfr l'exposé des motifs du projet initial in *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1928-1929, n°214 et P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 133-134.

<sup>133</sup>. J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 90 (trad. H.D.).

ordonnancée autour d'une logique tripartite, comme on va le montrer. Cette organisation ne manquera pas de se traduire dans le contenu même des informations diffusées. Chaque groupe idéologique est mis en mesure de faire connaître son point de vue.

La règle de l'impartialité est donc en pratique interprétée en fonction de deux pôles contradictoires : d'une part, un idéal plutôt libéral de neutralisme restrictif ou bienveillant ("pas de politique à la radio" : on se contente de relater les nouvelles du jour), et d'autre part, un idéal plutôt catholico-socialiste d'équilibre tenant la balance égale entre les opinions des trois grands piliers. Au-delà de cette oscillation entre une forme de sous-politisation et une forme de sur-politisation, l'I.N.R. pratique en définitive une neutralité conforme aux attentes de l'"establishment" belge <sup>134</sup>.

---

134. Sur tout ce qui précède, cfr *ibid.*, p. 79 et 89-93.

c) *La composition de l'organe de gestion*

**244.** En ce qui concerne la composition du conseil de gestion, on a observé que ses neuf membres sont nommés, par tiers, par la Chambre des représentants, par le Sénat et par le Roi. Le ministre libéral Lippens était favorable à une nomination exclusivement confiée au gouvernement, comme c'était le cas pour la R.T.T. Les catholiques et les socialistes s'y opposèrent, convaincus que cela conduirait à une composition *de facto* exclusivement libérale, précisément comme à la R.T.T. <sup>135</sup>. Le compromis conclu a permis —la règle des trois fois trois n'est pas un hasard— de composer, en pratique et le plus souvent, l'organe de gestion de trois catholiques, de trois socialistes et de trois libéraux, tout en veillant à un équilibre régional (trois pour Bruxelles, trois pour la Flandre et trois pour la Wallonie) et professionnel (trois musiciens, trois ingénieurs et trois journalistes) <sup>136</sup>.

Ce système permet aussi à toute coalition gouvernementale bipartite de disposer d'une majorité des 2/3 au conseil de gestion. Il est à remarquer que l'égalité de représentation des trois partis traditionnels ne correspond pas tout à fait au score électoral qu'ils obtiennent en moyenne pendant l'entre-deux-guerres, les partis catholique et socialiste oscillant chacun autour de plus ou moins 33%, tandis que le parti libéral oscille lui autour de 15,5% <sup>137</sup>.

d) *La composition du personnel*

**245.** La loi ne contient aucune indication à propos du personnel de l'I.N.R. <sup>138</sup>. Et pour cause ! L'article 6 de la Constitution consacre l'égal accès des Belges aux emplois publics. Que dire de plus ? La pratique ne va cependant pas manquer d'enfreindre cette prescription fondamentale, dès les débuts de l'I.N.R., avec la plus parfaite bonne conscience tirée du nécessaire prolongement au niveau du personnel, de l'équilibre atteint au conseil de gestion. Jan Boon qui deviendra directeur général en 1939 et administrateur-directeur général à partir de 1945, jusqu'en 1960, le dira sans détour : le système est basé

"sur cette *juste* considération que les différentes tendances politiques qui se font jour dans le pays doivent se refléter au sein [des] différents groupes [du

---

<sup>135</sup>. Cfr *ibid.*, p. 83.

<sup>136</sup>. Sur tout ce qui précède, cfr *ibid.*, p. 85-87.

<sup>137</sup>. Sur base du tableau présenté dans *ibid.*, p. 516.

<sup>138</sup>. Si ce n'est l'art. 6, al. 3, de l'A.R. précité qui confie le pouvoir de nommer et révoquer tous les agents de l'Institut sans exception, au conseil de gestion.



personnel] et qu'il est utile pour le contact avec le pays et ses courants d'opinion de disposer d'éléments choisis dans les divers groupes d'opinions" <sup>139</sup>.

Aussi, chaque équipe de rédaction, tant du côté néerlandophone que francophone, est composée de trois journalistes : un libéral, un catholique et un socialiste. Dès lors, les candidats à un emploi à l'I.N.R. sont invités à décliner leur identité idéologique, l'emploi étant explicitement déclaré vacant pour un "rédacteur socialiste", un "rédacteur catholique" ou un "rédacteur libéral", en fonction des besoins du moment. A fortiori, les emplois situés au sommet de la hiérarchie sont répartis selon le même dosage <sup>140</sup>.

e) *L'accès des associations à l'antenne*

**246.** Si le pluralisme interne à l'I.N.R. est conçu sur ce modèle tripartite, on ne sera pas étonné d'apprendre que le pluralisme semi-externe qui le complète, via le système des communications confiées aux associations engagées de radiodiffusion, est pratiquement organisé de la même manière. On a vu que la loi impose auxdites communications le respect de quelques prescriptions générales. Elle ne formule aucun autre critère précis pour déterminer l'identité des groupements susceptibles de bénéficier de ce droit d'accès à l'antenne de l'I.N.R. Le conseil de gestion dispose donc en droit d'une marge d'appréciation discrétionnaire. Sociologiquement, celle-ci apparaît singulièrement plus réduite néanmoins quand on se souvient que les trois familles politiques traditionnelles avaient fondé leur propre association de radiodiffusion dès avant l'adoption de la loi du 18 juin 1930 <sup>141</sup>. Ce sont évidemment ces associations, donc une par pilier (avec son pendant francophone et son pendant néerlandophone) qui seront, en pratique, reconnues par le conseil de gestion. Deux autres associations bénéficient cependant aussi de cette reconnaissance : la *Vlaams Nationale Radiovereniging* et "Radio Wallonie".

La part de ces cinq groupements dans la programmation globale de l'I.N.R. semble avoir atteint en moyenne 2/5 du temps d'émission total. En outre, un regroupement de ces communications est opéré comme suit à partir de 1935 : un jour de la semaine est réservé aux catholiques (pour le K.V.R.O. et la R.C.B.) ; un autre jour aux socialistes (pour le SAROV et le RESEF) ; et un troisième aux libéraux (pour le LIBRADO et le SOLIDRA). La *Vlaams Nationale Radiovereniging* et "Radio Wallonie" doivent, eux, se contenter d'un jour par mois.

---

<sup>139</sup>. Cité par J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 88.

<sup>140</sup>. Sur tout ce qui précède, cfr *ibid.*, p. 87-89.

<sup>141</sup>. Cfr *supra*, n° 240-241.

Les catholiques et les socialistes au conseil de gestion ont tenté de répartir le temps d'émission réservé aux associations en fonction du poids électoral de chaque parti politique correspondant. Mais les libéraux, désavantagés par ce critère de proportionnalité, ont réussi à s'y opposer, et le conseil de gestion a décidé de répartir le temps d'antenne en trois parts égales <sup>142</sup>.

De tout ceci et d'autres indices encore, il ressort clairement que les associations de radiodiffusion "doivent être considérées en premier lieu comme des organisations liées aux partis politiques", même si elles l'ont toujours nié <sup>143</sup>. Selon l'expression de Fleischmann, elles ont formé à l'intérieur de l'I.N.R. un "Etat dans l'Etat" contrôlé par les partis politiques <sup>144</sup>.

f) *La reconnaissance des petits émetteurs privés*

**247.** Il reste enfin à évoquer le sort des émetteurs privés "libres", autorisés à utiliser les ondes communes en marge de l'Institut national. La politique suivie à leur égard a été d'en restreindre le plus possible le nombre et la liberté d'expression, dans la mesure où ils échappaient par nature au contrôle des grands partis.

Du côté francophone, les initiatives privées sont très nombreuses. En 1932, le ministre des Communications Bovesse décide de les freiner. Environ treize associations seulement émergent de cette politique d'autorisations restrictives. Ce sont des émetteurs commerciaux très populaires, qui ne peuvent recourir aux messages publicitaires en raison d'un arrêté ministériel du 28 août 1931, mais qui diffusent des programmes à la carte payants. Ils s'abstiennent le plus souvent, volontairement ou sous la pression du ministre, de proposer des commentaires politiques autres que la lecture des telex de Belga ...

Du côté néerlandophone, les initiatives spontanées sont beaucoup moins nombreuses. Mais Bovesse entend prévenir un éventuel phénomène d'explosion analogue à ce qui s'était passé du côté francophone. Aussi, il décide de réguler le paysage flamand des radios libres en n'autorisant qu'un seul émetteur "culturel" par province : un émetteur catholique dans les provinces de Limbourg et de Flandre occidentale, un émetteur socialiste en Flandre orientale et un émetteur "libre-penseur" dans la province d'Anvers.

---

142. Sur tout ce qui précède, cfr J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 59-60 et 83-85.

143. *Ibid.*, p. 85 (trad. H.D).

144. Cité par *ibid*, *eod. loc.*

Ainsi, la couleur politique des émetteurs privés était censée correspondre au rapport de forces politiques propre à chaque province <sup>145</sup>.

### 3. *L'écart entre le droit étatique et la para-légalité : neutralité versus neutralisation*

**248.** Au terme de ce panorama, on retiendra, pour l'essentiel, la double leçon suivante. D'un point de vue formel, le principe de pluralisme sous-jacent à la loi du 18 juin 1930 se caractérise par la juxtaposition d'un pluralisme principal du type mono-institutionnel et d'un pluralisme complémentaire de type multi-institutionnel. Le premier se traduit dans la fondation d'un service public autonome tenu par une stricte obligation de neutralité dans les informations et communications qu'il produit. Le second se traduit dans l'existence reconnue d'associations privées de radiodiffusion dont les communications "susceptibles d'intéresser le public" pourront être programmées par l'Institut national, ainsi que dans l'existence d'émetteurs privés régionaux autorisés à utiliser les ondes communes qui échappent au monopole dudit Institut.

**249.** Mais, d'un point de vue plus attentif aux pratiques et aux convictions des acteurs dominants, il apparaît que ce même principe de pluralisme est interprété et mis effectivement en oeuvre à partir d'une prémisse décisive dont les textes légaux ne portent que des traces, sans en rendre compte explicitement. A savoir que les partis politiques traditionnels sont présumés représentatifs des courants d'opinion qui ont cours dans la société civile, et que c'est en les associant systématiquement à la gestion de l'établissement public, à la nomination, à l'affectation et à la promotion de son personnel, à la confection de ses programmes et communications, comme à la régulation de l'ensemble du paysage de la radiodiffusion privée, que l'on sert au mieux l'exigence de neutralité.

Celle-ci est donc déjà comprise comme un idéal de neutralisation réciproque des trois tendances dominantes. Et les versions mono-institutionnelle et pluri-institutionnelle du pluralisme ainsi conçu et pratiqué sont amenées à s'interpénétrer. La neutralité de l'Institut se traduit, en effet, dans la cogestion permanente de celui-ci par les trois grands partis, à travers les membres du conseil de gestion, les membres du personnel et les associations privées de radiodiffusion qui leur sont liés. Celles-ci sont donc moins les bénéficiaires d'un pluralisme multi-institutionnel que les cogestionnaires d'un pluralisme mono-institutionnel.

---

145. Sur tout ce qui précède, cfr *ibid.*, p. 93-97.

Quant aux autres acteurs du pluralisme multi-institutionnel, les émetteurs privés régionaux, ils sont soit marginalisés, soit récupérés par les trois familles politiques dominantes.

Comme en matière d'éducation populaire et de bibliothèques publiques, on doit, en conclusion, souligner l'écart qui sépare de la sorte le pluralisme vécu et conçu du pluralisme formellement institué. Certes, ce dernier n'est pas incompatible avec plusieurs des pratiques et des interprétations que l'on a relevées. Mais sur deux points essentiels, l'écart recouvre une contradiction.

a) *En ce qui concerne le personnel de l'I.N.R.*

**250.** Le premier concerne le personnel de l'I.N.R. La contradiction est manifeste qui oppose, d'une part, l'article 6 de la Constitution auquel le pluralisme formellement institué est censé se conformer et, d'autre part, la politisation des nominations des agents de l'Institut, qui fait partie intégrante du pluralisme vécu et conçu. Commentant le principe de l'égal accès aux fonctions publiques, Pierre Wigny écrit en 1952 : on peut exiger d'un candidat à un emploi public

"qu'il ait un certain âge, soit du sexe masculin, possède un diplôme déterminé, remplisse des conditions d'honorabilité et de caractère. Mais on ne pourrait écarter ceux qui professent une opinion philosophique, appartiennent à une religion ou à une race, parce que ces éléments personnels sont sans relation avec la fonction".

Et constatant que l'article 6 de la Constitution belge consacre ce principe, il en déduit :

"L'intérêt public exige que les fonctionnaires aient les aptitudes nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions avec honneur et efficacité. Mais, (...) la Constitution interdit rigoureusement de faire des distinctions fondées sur la naissance ou les opinions. Devraient être réputées inconstitutionnelles toutes dispositions légales favorisant le recrutement des membres d'un parti ou d'une confession religieuse" <sup>146</sup>.

Doit donc, de toute évidence, être également réputée inconstitutionnelle toute nomination ou promotion fondée sur l'opinion politique de son bénéficiaire, et décidée dans le but, unique ou prépondérant, de servir les intérêts de tel ou tel parti politique.

**251.** Il est logique que le seul auteur de doctrine qui ait étudié le régime juridique de la radiodiffusion à cette époque le condamne clairement à cet égard. L'"intrusion de l'électoratisme", écrit A. Buttgenbach en 1942, "a favorisé, surtout dans la nomination

---

<sup>146</sup>. P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, I, 1er, p. 302-304.

du personnel, des marchandages <sup>147</sup>..." Et le grand administrativiste ne se contente pas de suggérer ainsi —discrètement il est vrai, par pudeur sans doute— que beaucoup de nominations sont viciées par un détournement de pouvoir. Il pousse la critique —*de lege ferenda* cette fois— plus loin en remontant à la source de cette politisation, à savoir la composition du conseil de gestion.

On a vu par quel curieux raisonnement le sénateur Segers présentait le système des trois tiers comme une garantie de ce que l'I.N.R. ne serait pas "un institut d'ordre politique". A. Buttgenbach ne s'est nullement laissé convaincre par ce raisonnement. Il écrit ceci :

"Si, en régime parlementaire, le Gouvernement dépend, dans une large mesure, du Parlement, il lui est pourtant possible de manifester, dans la désignation des organes de gestion des services publics, une certaine indépendance et d'imposer ou de faire accepter par les assemblées législatives des nominations inspirées par des considérations d'intérêt public et de bonne gestion des services dont il assume la responsabilité. Par contre, les nominations effectuées directement par le Parlement ne peuvent guère qu'être inspirées uniquement par des préoccupations d'ordre électoral.

C'est ce qui s'est passé au sein de l'I.N.R. : une des causes de carence de l'action de cet Institut fut le mode de recrutement des membres du conseil de gestion et sa subordination à l'application de la formule politique de la tripartite".

Les choix opérés ont été souvent

"dictés moins par la valeur des candidats que par le souci de maintenir la dosimétrie des opinions et de contenter les électeurs des parlementaires qui, dans la mesure des deux tiers, nommaient les membres du conseil de gestion. L'indépendance d'appréciation et d'action de ces candidats subit ainsi trop souvent, par souci de leur réélection, d'inadmissibles entraves dans l'exercice de leur mission. Ceux d'entre eux qui auraient voulu se dégager de ces entraves se virent fréquemment l'objet d'une tentative d'exclusion, lors du renouvellement de leur mandat par le Parlement. Cela juge le système" <sup>148</sup>.

**252.** Cette condamnation sans appel mérite d'être soulignée. Car quelques années plus tard, la doctrine non seulement ne la répétera plus, mais lui substituera une approbation sans réserve. Ainsi, en 1958, André Mast juge la formule para-légale de la tripartite, toujours en vigueur à ce moment dans la composition du conseil de gestion, comme une manière légitime "d'assurer l'objectivité de la radiodiffusion" <sup>149</sup>. La force de conviction de la para-légalité a fini par l'emporter ... A. Mast laisse cependant le problème de la

---

<sup>147</sup>. A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 504.

<sup>148</sup>. *Ibid.*, p. 503-504.

<sup>149</sup>. A. MAST, *op. cit.*, p. 416. L'éminent publiciste ne mentionne même pas l'opinion contraire de Buttgenbach.

politisation des nominations du personnel sous silence ... Or c'est là, et seulement là, que l'on peut voir une nette contradiction entre la pratique para-légale du pluralisme et le droit étatique. Mais en présentant la composition tripartite du conseil de gestion qui est la clé de voûte de cette pratique para-légale, comme une manifestation légitime du devoir juridique d'impartialité s'imposant à l'I.N.R., il ouvre la voie à une future légitimation de la para-légalité dans le domaine des nominations, et il assure un bel avenir au système, exceptionnel dans le monde des organismes d'intérêt public <sup>150</sup>, de la nomination des membres des organes de gestion par les assemblées.

b) *En ce qui concerne les communications des associations*

**253.** Le second point de friction entre le droit étatique et la para-légalité concerne les "communications" réalisées par les associations privées de radio-diffusion. Rappelons que l'article 2 de la loi du 18 juin 1930 oblige l'I.N.R. à accepter les communications qui lui sont proposées par tout organisme, groupement ou personnalité susceptible d'intéresser le public, sous la seule réserve d'une conformité de ces communications aux exigences formulées par l'article 3, notamment —du moins pour certains auteurs— un "esprit de rigoureuse impartialité". La décision de n'agréer que cinq associations au titre de bénéficiaires réguliers de ce droit d'accès à l'antenne paraît, d'abord, au moins problématique dans la mesure où l'article 2 n'évoque nulle part un critère de représentativité, mais seulement une aptitude à intéresser les auditeurs, aptitude à laquelle pourrait même prétendre une "personnalité" individuelle. L'Institut dispose certainement d'une marge considérable de pouvoir discrétionnaire pour apprécier cette capacité de susciter l'intérêt du public, de sorte que nul ne saurait lui opposer le bénéfice d'un droit subjectif. Mais il n'en est pas moins tenu de respecter les termes de l'article 2 qui lui imposent un esprit de large ouverture, autant que le principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution et inhérent à la notion de service public. La réservation du statut d'association reconnue aux cinq bénéficiaires que l'on connaît semble, dans cette perspective, procéder d'une interprétation restrictive discutable.

**254.** En outre, la même décision est tout à fait inconciliable avec l'interprétation retenue par plusieurs auteurs —et fondée sur le texte combiné des articles 2, alinéa 3 ; et 3, alinéa 1er— selon laquelle l'impartialité s'impose à toutes les informations et

---

<sup>150</sup>. Comme l'a souligné D. DÉOM, *op. cit.*, p. 44, "le plus souvent, c'est au pouvoir exécutif que revient cette prérogative". Ce système exceptionnel se retrouvera à l'état pur (sans plus aucune intervention de l'exécutif) dans la loi du 18 mai 1960 et finalement dans celle dite du pacte culturel du 16 juillet 1973. D. Déom voit aussi en lui une manifestation du "souci du pluralisme" qui caractérise particulièrement le secteur culturel (*eod. loc*).

communications produites ou relayées par l'Institut. Et elle n'est pas moins incompatible avec le modèle de la B.B.C. qui hante l'esprit du législateur. Il semble bien qu'en réalité, le législateur a été tiraillé par deux conceptions antagonistes de la neutralité : celle qui découle d'un pluralisme mono-institutionnel —c'était la philosophie initiale du projet de Lippens— et celle qui découle d'un pluralisme multi-institutionnel —c'est la philosophie des alinéas 2 et 3 introduits ultérieurement—. Le compromis que représente le texte légal juxtapose les deux formules tout en laissant planer une équivoque quant à la possibilité d'imposer à la seconde la conception de la neutralité inhérente à la première. Cette transposition est évidemment contradictoire <sup>151</sup>. On pouvait, certes, compléter le pluralisme interne de l'I.N.R. par un apport externe tiré d'une pluralité d'organismes privés. Mais on ne pouvait conjurer en même temps les dangers inhérents au pouvoir d'influence de ces organismes engagés, en leur imposant une neutralité incompatible avec leur essence. Dans la pratique, cette équivoque a tout de suite cédé la place à l'interprétation <sup>152</sup> selon laquelle la rigoureuse impartialité ne pouvait évidemment pas être exigée des communications présentées par les groupements. Plaident en sa faveur le texte de l'article 3, alinéa 4 ; la cohérence du système ; et le cheminement parlementaire qui pourrait expliquer les maladresses commises sur le plan légistique. Elle débouche en outre sur une distinction relativement ferme entre l'information , d'une part, son commentaire et l'émission d'opinions, d'autre part.

L'information est réservée à l'Institut lui-même. Informer, c'est essentiellement relater les nouvelles au jour le jour. Et pour les maximalistes de l'époque, c'est aussi rendre compte des réactions aux événements relatés et faire l'analyse du contexte dans lequel ils s'inscrivent.

Le commentaire de cette information à partir d'un point de vue déterminé et la défense d'opinions déterminées concernant l'actualité, sont, eux, réservés aux groupements privés.

Cette distinction sera reprise dans le droit positif après la réforme législative de 1960 <sup>153</sup>. Il reste que le législateur de 1930 était loin d'avoir les idées aussi claires. A ce

151. Le seul à avoir relevé cette contradiction est le sociologue J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 60.

152. Elle nous a été rapportée par Monsieur A. NAMUROIS, ancien conseiller juridique de l'I.N.R., puis de la R.T.B. (interview le 1er et le 16 juillet 1992) et confirmée par son successeur feu Monsieur J. BIERLAIRE (interview le 26 juin 1992).

153. Cfr l'article 4 de l'A.R. du 2 juillet 1964 relatif aux émissions de radiodiffusion et de télévision confiées à des associations ou à des fondations (*Mon. b.*, 21 novembre 1964) pris en vertu de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge (*Mon. b.*, 27-28 mai 1960).

moment, il était comme atteint de schizophrénie. D'une part, les textes qu'il élabore restent attachés à un idéal de neutralité de l'Etat et de ses collaborateurs inspiré du modèle de la B.B.C ; mais, d'autre part et en même temps, ils trahissent une incrédulité quant à la praticabilité de cet idéal. Quoi de plus normal dans un pays où le sens de l'Etat n'a jamais pris racine ? Les règles qui sauvegardent l'image classique de la neutralité n'ont dès lors aucune chance de résister à la para-légalité qui la désavoue en lui substituant l'idéal du partage neutralisateur. Bref, une fois encore la force du pluralisme tel qu'il est conçu et pratiqué par les mondes sociologiques dominants l'emporte sur les fragments de neutralité tels qu'ils sont encore consacrés par le droit étatique.

## § 2. 1945 - 1960

**255.** De 1945 à 1960, on observe à première vue, un simple renforcement des tendances apparues auparavant. A y regarder de plus près, la situation est cependant un peu plus complexe.

Du côté des pouvoirs publics tout d'abord, l'action culturelle reste principalement redevable de la philosophie de la démocratisation de la culture, et de l'idée de pluralisme : il s'agit toujours, comme pendant l'entre-deux-guerres, de chercher à combler les retards des couches sociales culturellement défavorisées et de promouvoir une utilisation enrichissante du nouveau temps de loisir, tout en respectant le pluralisme idéologique et philosophique tel que la société belge le comprend. Cela se vérifie dans les domaines déjà ouverts comme l'éducation populaire, les bibliothèques publiques et la radio-diffusion.

Un secteur nouveau de l'action culturelle des pouvoirs publics annonce cependant une philosophie différente qui prendra son essor dans les années 1970. C'est le secteur de la jeunesse, où l'on voit poindre, dès les années 1950, l'idée nouvelle de "la démocratie culturelle", promise à se substituer à l'ancienne philosophie de la "démocratisation de la culture". L'objectif poursuivi est de former non plus des hommes qui auraient bien assimilé une culture extérieure à eux, mais des citoyens actifs capables de comprendre leur situation dans le monde et d'agir sur elle en créant et en s'exprimant par eux-mêmes. Ce changement de discours est déjà perceptible dans la conception de la nouvelle politique de la jeunesse.

Quelle sera l'incidence de cette réorientation sur la portée du principe de pluralisme ? On peut le deviner : elle va confirmer les contours que le principe a reçu dès l'entre-deux-guerres dans les pratiques et les convictions, à l'encontre de l'exigence formelle de neutralité que Destrée avait consacrée dans la réglementation.



Explicitons ces quelques lignes de force. L'on passe d'abord en revue les domaines déjà ouverts pendant la période précédente : l'éducation populaire, les bibliothèques publiques et la radiodiffusion (A). L'on examine, ensuite, le nouveau secteur de la jeunesse (B).

## A. Les domaines déjà ouverts

### 1. *L'éducation populaire et les bibliothèques publiques : le temps des bilans*

**256.** Aucune innovation notable n'apparaît dans ces deux domaines entre 1945 et 1960 <sup>154</sup>. Mais certains tirent parti de cette période de calme, voire d'immobilisme, pour dresser des bilans qui méritent d'être mentionnés. Il en va ainsi du secrétaire du Conseil supérieur de l'éducation populaire qui sera plus tard à la tête de la direction générale de la Culture au sein des services de l'Exécutif de la Communauté française, M. André Van Aelbrouck. Il porte, en 1956, un jugement très critique sur le rôle joué par l'Etat dans l'éducation populaire. A ses yeux, ce rôle est beaucoup trop modeste, au point qu'il confine à l'"impuissance", et ce en raison précisément du principe de pluralisme tel qu'il est compris et pratiqué en Belgique <sup>155</sup>. Deux défauts majeurs sont particulièrement soulignés. D'une part, le caractère supplétif des interventions publiques et le souci de l'Etat de n'agir qu'avec l'assentiment de tous les courants, expliquent son incapacité permanente "à rassembler les énergies, à coordonner les efforts et à encourager les responsables audacieux". L'organisation de l'éducation populaire et des bibliothèques publiques devrait être "pourvue d'un squelette, qui ait une structure verticale". Or, "tout a été conçu sur le seul plan horizontal (il n'y a ni hiérarchie, ni regroupement, ni coopération tant provincialement que nationalement) et sur un mode statique (il n'y a ni développement, ni évolution même sur le plan local)" <sup>156</sup>.

D'autre part, deuxième défaut majeur, l'Etat se limite, pour l'essentiel, conformément aux vœux des groupes d'initiative privée eux-mêmes, à "leur donner des subsides, le montant de ceux-ci étant proportionné au nombre des membres, au volume des manifestations et à l'importance des dépenses consenties" <sup>157</sup>. Il en résulte "une

---

<sup>154.</sup> Cfr L. SCHEVENHEL, *op. cit.*, p. 248-259 ; D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 199-203; A. VAN AELBROUCK, *op. cit.*, p. 64-74; et XXX, *La loi Destrée a 45 ans !*, Cahiers JEB, décembre 1966.

<sup>155.</sup> On ne pourrait perdre de vue que ce bilan est proposé en 1956, c'est-à-dire en pleine "guerre scolaire", et qu'il émane d'un haut fonctionnaire notoirement socialiste. Ceci ne pourrait cependant pas former une raison suffisante pour le passer sous silence.

<sup>156.</sup> A. VAN AELBROUCK, *op. cit.*, p. 81.

<sup>157.</sup> *Ibid.*, p. 82.

dispersion des subsides en une 'poussière' d'interventions qui finissent par ne plus aider personne" <sup>158</sup>, et une injustice consistant à "favoriser les premiers installés et souvent les plus prospères des organismes d'éducation", au détriment des "oeuvres jeunes et dynamiques" <sup>159</sup>.

Bref, le pluralisme vicié par ces deux défauts a pour effet de "stratifier et de fixer les positions acquises, ce qui entraîne une inévitable sclérose des idées et un retard permanent des méthodes", eu égard à l'évolution des problèmes à résoudre et des besoins à rencontrer <sup>160</sup>.

**257.** Pour pouvoir apprécier la portée de ce bilan très critique, il faut d'abord faire une importante constatation. A savoir que son auteur repousse la prémisse même du système, le principe de la liberté subsidiée, en jugeant le régime belge à l'aune des systèmes anglo-saxon et scandinave érigés en modèles idéaux. En effet, ce qui caractérise ceux-ci et reçoit l'approbation de l'auteur, c'est l' "objectivité" et le "désintéressement" qui sont "à la base des mouvements d'éducation" dans ces pays, objectivité et désintéressement qui sont aux antipodes du "caractère politique" qui définit la plupart des groupes en Belgique. Ici, souligne A. Van Aelbrouck, ce qui "fausse le sens profond" de l'action éducative, c'est qu'elle "ne se réalise que supplémentairement à une action politique toujours présente, les moyens éducatifs servant d'appât pour le grand public, afin de l'amener à fréquenter les maisons du peuple ou les salles de patronage" <sup>161</sup>. Or, on l'a souligné, ce qui fonde le principe de la liberté subsidiée dans l'esprit de ses partisans les plus décidés, c'est-à-dire du monde catholique, c'est l'idée que l'éducation dans l'école ou en dehors de l'école, implique nécessairement des options philosophiques ou religieuses, de sorte qu'une action éducative "objective" n'est plus concevable. Ainsi, ce que A. Van Aelbrouck qualifie de "caractère politique" faussant le sens des groupes d'éducation populaire, sera qualifié par un adepte du principe, de caractère philosophique ou religieux nécessairement sous-jacent à l'activité de tels groupes. On retrouve une fois encore l'antinomie opposant le principe de neutralité cher à J. Destrée et le principe de pluralisme tel que la pratique l'a imposé. Ce qui est piquant à observer, c'est que la victoire du second est telle que A. Van Aelbrouck ne semble même

---

<sup>158.</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>159.</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>160.</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>161.</sup> *Ibid.*, p. 80.

plus percevoir les titres que le premier pourrait encore, à ce moment, faire valoir à partir de la réglementation formellement en vigueur.

**258.** Quoi qu'il en soit, les deux principaux défauts qu'il impute au système de la "liberté subsidiée moyennant contrôle" sont difficilement contestables. Dans le domaine de la lecture publique en particulier, des bilans postérieurs consacrés à l'application de la loi Destrée vont largement dans le même sens <sup>162</sup>. Le manque de structuration et de coordination de l'ensemble formé par les diverses catégories de bibliothèques publiques, et l'éparpillement de subventions dérisoires sont unanimement regrettés. Ce double déficit résulte certainement, pour une bonne part, de la difficulté d'harmoniser l'idéal des partisans de la primauté de l'initiative privée, avec celui des défenseurs de l'initiative publique. Mais il faut ajouter qu'il ne résulte pas moins de l'opposition entre les plus farouches défenseurs de l'autonomie communale et ceux qui n'hésitent pas à charger les provinces et l'Etat de se substituer à l'autorité locale défaillante. La loi Destrée a laissé les communes pratiquement libres de ne rien faire, et elles ont été nombreuses à user de cette liberté. Des fonctionnaires scandalisés par les conséquences de cette "liberté locale" ont qualifié celle-ci d'"abandon local". Et de dénoncer "la folle injustice" qui en résulte : à savoir que "certains citoyens ont une bibliothèque publique et d'autres pas", que "la bibliothèque de l'un est mesquine et la bibliothèque de l'autre misérable", et que "l'une et l'autre, s'enferrant dans leur individualisme indigent, s'ignorent ... Entre 2000 libertés locales impuissantes à même se définir, et une direction justement agissante, il n'y aurait guère à hésiter" <sup>163</sup>. Au total, il faut se demander avec J. Charlier, le président du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, si l'obstacle le plus profond qui s'oppose à une organisation rationnelle de la lecture publique ne vient pas du fait que les Belges n'aiment pas "l'autorité, d'où qu'elle vienne, et quels que soient ses pouvoirs et la façon dont elle les exerce. Il n'est pas pensable, dans notre pays", observe en tout cas le même auteur, en 1966, "qu'une autorité culturelle s'exerce au départ de l'Etat, et qu'elle descende l'échelle, de pouvoir en pouvoir, jusqu'à s'imposer dans la plus petite des bibliothèques rurales" <sup>164</sup>.

---

162. Cfr XXX, *La loi Destrée a 45 ans !*, op. cit. et S. GOVAERT et A. QUINET, *La lecture publique dans la Belgique des Communautés*, C.H. du CRISP, n°843-844, 15 juin 1979, p. 6-11.

163. A. BLAVIER, J. PAULUS et M. DEPREZ, *La bibliothèque pour qui ? Pour quoi ?*, in *La loi Destrée a 45 ans*, op. cit., p. 316-317.

164. J. CHARLIER, *Vers une nouvelle loi organique de la lecture publique*, in *La loi Destrée a 45 ans*, op. cit., p. 323.

Quant au retard pris par la loi Destrée face à l'évolution du public et de ses besoins, il est indéniable. L'inadaptation des conditions de reconnaissance et du statut des bibliothécaires est particulièrement frappante <sup>165</sup>. Il faudra attendre 1978 pour voir le législateur —les législateurs communautaires en l'occurrence— tenter de résoudre tous ces défauts. Les rigidités inhérentes au principe de pluralisme, dénoncées, dès 1956, par A. Van Aelbrouck, ne comptent pas pour rien parmi les facteurs qui expliquent cette lenteur.

## 2. *La radiodiffusion : le changement dans la continuité*

### a) *Les changements dans la législation et dans la pratique*

**259.** Après la Libération, l'I.N.R. voit son statut modifié par un arrêté-loi du 14 septembre 1945 <sup>166</sup>. Le nombre des membres du conseil de gestion est porté de neuf à seize <sup>167</sup>. Les sept nouveaux membres sont nommés par le Roi, sur proposition des ministres réunis en conseil. L'introduction des administrateurs-directeurs généraux parmi ces nouveaux membres est prévue <sup>168</sup>. Cette modification donne au gouvernement la maîtrise de onze mandats sur les dix-sept que comprend le conseil de gestion, si l'on y compte le ministre ayant les P.T.T. dans ses attributions, qui le préside. Elle correspond à la volonté des trois partis traditionnels de l'époque de placer l'Institut sous le contrôle

---

165. Cfr A. BLAVIER, J. PAULUS et M. DEPREZ, *op. cit.* p. 308-311 ; p. 318-319 : "Tout bon bibliothécaire sait aujourd'hui que son rôle social n'est plus de recevoir et d'aider un public de semi-analphabètes auxquels une littérature d'enfants de chœur apporterait un dérivatif suffisant et une illusion didactique appropriée.

Tout bon bibliothécaire sait aujourd'hui qu'il n'y a pas qu'un public, mais qu'il y a des publics, très variés, allant de l'autodidacte au licencié, de l'obscur au notable, du flâneur au chercheur. Tout bon bibliothécaire sait aujourd'hui que sa bibliothèque a besoin de s'ajouter des niveaux.

Mais tout ce que tout bon bibliothécaire sait aujourd'hui, la loi ne le sait pas" (p. 318). *Adde* S. GOVAERT et A. QUINET, *op. cit.*, p. 7 et 10.

166. Arrêté-loi relatif au statut de l'Institut national belge de radiodiffusion, *Mon. b.*, 24-25 septembre 1945. Cet arrêté prévoit aussi la liquidation de l'éphémère Office de radiodiffusion nationale belge créé en 1942 par le Gouvernement en exil à Londres.

167. Art. 4, al. 1er.

168. Art. 4, al. 2.

du pouvoir exécutif <sup>169</sup>, renforçant ainsi une tendance qui s'était déjà manifestée pendant la période précédente <sup>170</sup>.

**260.** Le deuxième changement consiste dans l'établissement d'un monopole *de facto* absolu au profit de l'I.N.R. Ce monopole est la conséquence d'une double décision. D'une part, celle de ne pas renouveler les autorisations d'utiliser les ondes communes qui avaient été accordées jusqu'en 1940 aux émetteurs privés régionaux <sup>171</sup>. D'autre part, celle d'abandonner le système qui permettait à cinq organismes privés de radiodiffusion de disposer, en moyenne, de 2/5 du temps d'émission total de l'I.N.R. L'éviction des émetteurs privés a, cependant, trouvé une certaine compensation dans la création par l'Institut de stations régionales <sup>172</sup>, tandis que l'importante participation des cinq organismes privés de radiodiffusion à ses programmes cède la place à l'ouverture de tribunes politiques, syndicales, interprofessionnelles et religieuses <sup>173</sup>, mais dans les limites d'un temps d'émission "réduit à la portion congrue" <sup>174</sup>.

On a déjà montré que la coexistence théorique des deux versions mono-institutionnelle et multi-institutionnelle du pluralisme dans le domaine de la radio, pendant l'entre-deux-guerres, cachait déjà la domination croissante de la première version. Les émetteurs privés régionaux étaient soit marginalisés, soit récupérés par les trois grandes familles politiques. Tandis que les principales associations privées de radiodiffusion qui étaient liées à ces familles apparaissaient moins comme les bénéficiaires d'un pluralisme multi-institutionnel que comme les cogestionnaires d'un pluralisme mono-institutionnel, celui qui régissait un établissement public de plus en plus à l'avant-scène. C'est cette tendance qui trouve son point d'aboutissement, au lendemain de la seconde guerre, dans

---

169. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek in België*, op. cit., p. 136-139. On doit noter avec cet auteur que le contrôle gouvernemental était la caractéristique majeure de l'Office de Radiodiffusion nationale de 1942 à 1945. La liquidation de celui-ci, après une controverse opposant principalement les socialistes (mieux représentés dans l'I.N.R.) aux catholiques (mieux représentés dans l'O.R.N.B.), a ainsi été de pair avec la transposition de cette caractéristique, acceptée par tous les partis, dans la conception du nouvel I.N.R.

170. En ce sens *ibid.*, p. 193-194.

171. C'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'accords internationaux.

172. Cfr R. VERTOMMEN, op. cit., p. 31.

173. Cfr G. VAN HOUT, *La pensée et les hommes. Fondation et développement*, in *La laïcité et les médias*, éd. par J. LEMAIRE, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 9. Cette substitution se fait dans le même cadre normatif, à savoir l'art. 2, al. 2 et 3, de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'I.N.R., relatif aux organismes, groupements ou personnalités "susceptibles, par leurs communications, d'intéresser le public".

174. H. VAN PELT, op. cit., p. 123.

la suppression du double pluralisme antérieur et l'affirmation consécutive d'un monopole public de fait sans réserve.

b) *L'explication socio-politique de ces changements*

**261.** Préparé de la sorte, ce changement s'explique en bonne partie par la stratégie des trois partis traditionnels. Ainsi, le Parti catholique, devenu Parti social chrétien, compare, en novembre 1946, les avantages et les inconvénients de l'ancien système et du monopole public, en préférant au raisonnement de "Radio catholique belge", celui que lui propose l'administrateur-directeur général de l'I.N.R., le catholique Jan Boon.

Le premier raisonnement préconise la reconduction de la participation aux programmes de l'I.N.R. des associations privées de radiodiffusion, moyennant une modalité nouvelle. A savoir une répartition du temps d'antenne entre ces associations, non plus paritaire, mais à la proportionnelle en fonction de la force numérique des partis politiques correspondants au Parlement. "Radio catholique belge" tirerait de ce système l'assurance d'un bel avenir, vu le succès électoral du PSC/CVP en février 1946 et les pronostics favorables à ce parti pour les prochaines années <sup>175</sup>.

Jan Boon oppose, pour sa part, trois objections à ce scénario <sup>176</sup>. Primo, dans ce dernier, un statut égal d'association reconnue de radiodiffusion et donc le bénéfice d'une égale dignité doivent encore être concédés par les catholiques aux mouvements socialiste, libéral et communiste, voire wallon. Secundo, dans un tel système fragmenté, la présence catholique sur les ondes, même proportionnée à la force du PSC/CVP, est inévitablement plus réduite que dans un système national unique largement contrôlé par les chrétiens. Cette objection mérite d'être explicitée.

Boon se place en fait dans le contexte d'une stratégie électorale de conquête par les chrétiens de la majorité absolue au Parlement. Rappelons que les élections législatives de février 1946 viennent de donner 42,5% des voix au PSC-CVP, (dont 56,2% en Flandre), 31,6% des voix aux socialistes, et 8,9% aux libéraux. Le conseil de gestion de l'I.N.R. devant selon lui être composé à la proportionnelle, il devrait rompre avec l'ancienne égalité de représentation des trois partis traditionnels pour refléter la position majoritaire du PSC/CVP. La même logique devrait être respectée dans la répartition du temps d'antenne réservé aux tribunes libres, comme au niveau du personnel de l'Institut. Les emplois supérieurs seraient répartis proportionnellement aux résultats électoraux

---

175. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek in België*, op. cit., p. 149 et sv ; 171 et sv.

176. Cfr *ibid.*, p. 171-183.

nationaux, tandis que les emplois dans les stations régionales seraient répartis proportionnellement aux résultats électoraux provinciaux. Dans ces conditions, souligne Jan Boon, les programmes d'inspiration catholique, au sens religieux ou au sens socio-culturel du terme, atteindront —et atteignent déjà en 1946— près du double du temps d'antenne dont bénéficiait ce type de programme dans le régime d'avant 1940.

Il précise, en outre, que ce raisonnement n'est pas seulement opposable aux organismes privés de radiodiffusion, mais aussi aux émetteurs privés. Il rappelle ainsi que la station de Gand était exclusivement socialiste et que celle d'Anvers était neutre. Dans le nouveau système des stations régionales de l'I.N.R., par contre, la présence catholique est garantie tant en Flandre orientale que dans la province d'Anvers. C'est donc dans toutes ses facettes que le monopole de l'I.N.R. se révèle favorable aux catholiques.

Et l'administrateur-directeur général catholique renforce encore cette deuxième série d'arguments à l'appui d'un pluralisme mono-institutionnel proportionnaliste, en mettant l'accent sur le facteur temps. En répercutant maintenant les résultats électoraux favorables au PSC/CVP dans les nominations et les promotions du personnel statutaire de l'I.N.R., les chrétiens sont assurés de donner à leur hégémonie une longévité à la mesure de la stabilité des emplois publics pourvus.

La troisième et dernière objection de J. Boon met enfin l'accent sur le facteur financier : au difficile financement des associations de radiodiffusion et émetteurs privés catholiques, se substitue, dans son scénario, le financement public de l'I.N.R. Faut-il s'en étonner ? Le PSC/CVP s'est laissé convaincre par un tel argumentaire, malgré l'opposition du lobby formé par "Radio catholique belge" et les hésitations de l'épiscopat.

**262.** Le point de vue des deux autres partis traditionnels est hélas beaucoup moins bien connu. Mais on peut, à partir des analyses de J.Cl. Burgelman, le reconstruire autour des trois considérations suivantes <sup>177</sup>. Première considération. Le PSC/CVP n'est pas le seul parti à cultiver une ambition hégémoniste. C'est le cas aussi du Parti socialiste, comme on le verra en particulier après les élections législatives de 1954. Proposé à un parti soucieux de conquérir une majorité absolue, le raisonnement de Boon ne doit donc pas être très éloigné du calcul d'intérêt qu'a dû faire le P.S.B./B.S.P.

Deuxième considération. Comme dans l'immédiat, c'était le PSC/CVP qui avait le plus de chances de l'emporter, les socialistes et les libéraux ont probablement pensé qu'il

---

<sup>177</sup>. *Ibid.*, p. 183-184, 190-191, 194.

était plus facile de contrôler cette force politique en expansion à l'intérieur d'un seul établissement public, que dans un système permettant à celle-ci de recevoir à la fois un temps d'antenne proportionné à son importance et la possibilité de se mobiliser en toute autonomie dans un contexte concurrentiel.

Troisième considération, propre au Parti libéral cette fois. Ce dernier n'a jamais disposé d'un réseau comparable à celui des catholiques et des socialistes. Il n'a donc jamais été enthousiaste pour le pluralisme multi-institutionnel qui s'était d'ailleurs imposé à lui. Et avec 8,9% des voix, il n'avait pas intérêt à plaider pour une répartition proportionnelle du temps d'antenne qui serait réservé aux associations reconnues de radiodiffusion. Un régime fondé sur celles-ci n'était dès lors pas intéressant pour le Parti libéral.

**263.** L'on voit de la sorte que la réorganisation de la radiodiffusion après 1945 est le fruit, non pas d'une quelconque conspiration entre les trois partis traditionnels, mais d'une sorte de mécanisme compromissaire formé de trois composantes. Premièrement, un calcul d'intérêt fait séparément par chacun des deux partis les plus puissants et fondé sur une stratégie de conquête d'une position hégémonique <sup>178</sup>.

Deuxièmement, un rejet commun de la part des trois partis traditionnels de toute forme de domination politique qui verrait l'un d'entre eux exclure complètement les autres du champ des "biens" à partager, et les inciterait à mener une politique "revencharde" à la première occasion. Il faut insister sur ce point. Même le raisonnement "hégémoniste" de Jan Boon ne cherche pas, par exemple, à organiser les quatre stations régionales flamandes de l'I.N.R. à l'avantage exclusif des catholiques. La station de Gand conservera ainsi un chef de service socialiste, et celle d'Anvers gardera sa couleur libérale d'avant-guerre <sup>179</sup>.

Troisième composante, également commune aux partis traditionnels : une même conception de la fonction politique de la radiodiffusion. Celle-ci ne reçoit pas pour mission de former un quatrième pouvoir autonome gardien des règles du jeu démocratique, ni un forum destiné à promouvoir le débat d'idées. Elle doit d'abord

---

<sup>178</sup>. Cfr *ibid.*, p. 194-195.

<sup>179</sup>. Cfr *ibid.*, p. 200. Il en va de même de la part du ministre socialiste Rongvaux, membre du Gouvernement Van Acker II (2 août 1945 - 9 janvier 1946), dont les sociaux chrétiens sont absents. Certes, il tire parti de cette absence pour trancher le conflit qui opposait l'Office de radio-diffusion nationale belge dominé par les catholiques, à l'I.N.R. dominé par les socialistes et les libéraux, au profit du second. Mais il n'en profite pas pour éliminer les chrétiens, sachant qu'il s'exposerait à une revanche assurée dès leur retour au pouvoir (cfr *ibid.*, p. 197-195).



refléter les opinions des différents partis, l'objectivité se réduisant à un problème d'addition ou de soustraction des dites opinions. Cette fonction ne saurait dès lors être assumée de manière équilibrée sans être placée sous le contrôle étroit des partis en question <sup>180</sup>.

Au total, on est assez loin du discours officiel qui a été avancé pour expliquer le régime de la radiodiffusion d'après 1945. Certes, l'esprit coopératif propre à la période de la reconstruction nationale, l'acceptation de la logique du service public inhérente à l'Etat-providence en vogue à ce moment, et l'adhésion au modèle idéal de la B.B.C. ont joué un rôle. Mais ces facteurs ne sauraient dissimuler le poids prépondérant de la volonté commune des partis de se partager le contrôle de la radio en fonction de leur propre logique politique <sup>181</sup>. Et à cet égard, il faut souligner la continuité qui unit le régime d'avant-guerre et celui d'après-guerre. Aussi, la tendance à la politisation qui a déjà été observée à propos du conseil de gestion et du personnel de l'I.N.R. entre 1930 et 1940, ne va faire que se renforcer dans le nouveau régime. C'est ce que nous allons montrer maintenant en examinant comment celui-ci a pratiquement fonctionné entre 1945 et 1960.

### c) *La composition du conseil de gestion et du personnel*

**264.** En ce qui concerne tout d'abord la composition *de facto* du conseil de gestion, elle va, conformément aux attentes du PSC/CVP, rompre avec le système égalitaire d'avant-guerre, et suivre autant que possible les scores électoraux nationaux. Le Parti social chrétien recevra donc plus ou moins la moitié des mandats. L'autre moitié est partagée entre le groupe socialiste et le groupe libéral, ce dernier ne se voyant jamais attribuer plus de 20% des sièges en conformité avec sa force électorale.

Les membres du conseil de gestion se considèrent explicitement comme mandatés par leur parti. Ils se regroupent, ils interviennent et ils votent de la même manière que dans une enceinte parlementaire <sup>182</sup>.

**265.** En ce qui concerne ensuite le personnel, il apparaît d'abord que les partis politiques recrutent *de facto* eux-mêmes les administrateurs-directeurs généraux qui —on

---

<sup>180</sup>. Cfr *ibid.*, p. 189, et du même auteur, *De politisering van de omroep in België*, in *Ons Erfdeel*, 1988, p. 91.

<sup>181</sup>. Cfr en ce sens J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek ...*, op. cit., p. 190-192.

<sup>182</sup>. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *De politisering van de omroep in België*, op. cit., p. 92.

l'a déjà relevé— siègent en outre au conseil <sup>183</sup>. Pour le reste, l'analyse par Jean-Claude Burgelman de la carrière d'environ 300 agents et 130 dossiers de nomination conduit aux conclusions suivantes <sup>184</sup>.

Dès ses premières nominations en 1945, il apparaît que le conseil de gestion est bien décidé à rester fidèle au principe déjà acquis au cours de la période précédente, selon lequel "seule une représentation physique des partis politiques dans les rédactions peut garantir une information indépendante" <sup>185</sup>. Si le souci de répartir les emplois entre les différentes tendances politiques n'est donc pas nouveau, il va s'avérer plus difficile d'y répondre concrètement. Car le modèle égalitaire et tripartite d'avant-guerre cède la place à un modèle plus complexe : celui d'un équilibre proportionnel à la force électorale des différents partis dans chacune des deux communautés linguistiques. La rédaction francophone a donc été composée d'un nombre supérieur de journalistes socialistes, et la rédaction néerlandophone d'un nombre supérieur de journalistes chrétiens. La première a été placée sous la responsabilité d'un administrateur-directeur général nécessairement socialiste, flanqué d'un adjoint nécessairement catholique. La seconde a été placée sous la responsabilité d'un administrateur-directeur général nécessairement catholique, flanqué d'un adjoint nécessairement socialiste.

Les mérites et l'ancienneté des candidats sont ainsi largement supplantés par le critère de l'appartenance politique. Les administrateurs-directeurs généraux adjoints n'ont, par exemple, aucune chance, quels que soient leurs mérites, d'accéder au grade supérieur, aussi longtemps que le parti dominant de leur communauté linguistique n'est pas détrôné au profit du leur. Ou, pour prendre un autre exemple, le secrétaire de rédaction libéral du département francophone ne peut nourrir aucun espoir de devenir un jour rédacteur en chef, dans la mesure où l'emploi correspondant à ce grade est réservé à un socialiste dans l'organigramme politique de l'I.N.R. Contrairement à ce qui a été souvent soutenu, cette politisation ne s'est pas lentement étendue du haut vers le bas. C'est à l'ensemble du personnel culturel formé par les journalistes, qu'elle a été appliquée dès le départ. Parmi ce personnel, au cours de la période 1945-1960, M. Burgelman n'a découvert qu'un seul journaliste répertorié dans les procès-verbaux de l'I.N.R.-N.R.I. comme "sans opinion", c'est-à-dire sans étiquette politique. Cette personne a occupé pendant 14 ans le même emploi de journaliste-rédacteur de chronique ...

---

<sup>183</sup>. Cfr *ibid.*, *eod. loc.*

<sup>184</sup>. Cfr *ibid.*, p. 92-94.

<sup>185</sup>. *Ibid.*, p. 92.

Cela dit, la thèse de l'infiltration progressive se vérifie, par contre, pour les autres catégories du personnel. La politisation touche d'abord l'un ou l'autre emploi de sous-chef de bureau. Puis, par un mouvement de spirale, elle s'étend d'un service à l'autre, et finit par contaminer tous les emplois et tous les grades, des dactylographes jusqu'aux chefs d'orchestre en passant par les décorateurs. Au milieu des années 1950, c'est presque l'entièreté du personnel de l'Institut qui est repris dans l'organigramme politique du conseil de gestion. Ce qui était censé légitimer la politisation, à savoir une certaine conception de l'objectivité des émissions, apparaît alors, sinon comme un alibi, au moins comme une raison insuffisante.

d) *Les tribunes libres*

**266.** Pour achever la description du pluralisme qui prévaut *de facto* à l'I.N.R. entre 1945 et 1960, montrons enfin comment le système des tribunes libres y a été organisé. En ce qui concerne les tribunes politiques, la répartition du temps d'antenne entre les trois partis traditionnels est restée égalitaire, contrairement aux attentes du PSC/CVP qui souhaitait évidemment une répartition proportionnelle. Le petit Parti libéral reçut donc un temps égal à celui des deux autres. Par contre, le Parti communiste dont la force électorale était nettement inférieure à celle du Parti libéral lui-même reçut un temps moindre <sup>186</sup>.

Outre ces tribunes proprement politiques, les trois "mondes" se sont directement vu reconnaître le droit de diffuser des émissions dites culturelles et éducatives. Ont bénéficié de cette reconnaissance les associations suivantes :

Centre Chrétien de Télévision (Les Chrétiens dans la vie sociale),  
*Katholieke Televisie en Radio Centrum (Katholieke Gedachte en Actie)*,  
 Centre de diffusion de la Pensée libérale (Reflet du Libéralisme),  
*Stichting Arthur Vanderpoorten (Liberale Gedachte en Actie)*,  
 Institut Emile Vandervelde (La Pensée socialiste),  
 Institut Emile Vandervelde (*Socialistische Gedachte en Actie*) <sup>187</sup>.

**267.** En ce qui concerne les autres tribunes libres, entre 1945 et 1953, une multitude de groupes d'intérêt les plus divers invoquent avec succès le bénéfice de l'article 2 de la loi du 18 juin 1930 relative à l'I.N.R., et obtiennent ainsi la programmation de leurs communications. Mais, face au nombre toujours croissant des demandes, le conseil de

---

<sup>186</sup>. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek ...*, op. cit., p. 181, 187 et 189.

<sup>187</sup>. Cfr A. NAMUROIS, *Le nouveau statut de la radiodiffusion en Belgique*, in *Revue de l'U.E.R.*, Cahier B, septembre 1960, p. 10.

gestion décide, le 27 avril 1953, de ne plus autoriser que les organisations liées d'une manière ou d'une autre aux trois mondes sociologiques dominants, à disposer encore d'une tribune libre. Une seule tribune paraît échapper à la pilarisation : celle des écrivains belges <sup>188</sup>. Le temps d'antenne est réparti entre les autres sur une base proportionnelle <sup>189</sup>.

Selon A. Mast, le tableau en vigueur à la radio de langue française en 1957 règle le tour de parole comme suit. Les tribunes syndicales et interprofessionnelles sont accordées à la Confédération des syndicats chrétiens, à la Fédération générale du travail de Belgique et à la Centrale des syndicats libéraux de Belgique (à concurrence d'une causerie de dix minutes, toutes les deux semaines pour les deux premières, et toutes les dix semaines pour la troisième), à la Fédération des industries belges (toutes les six semaines) et aux trois fédérations de classes moyennes (douze fois par an) <sup>190</sup>. Et les émissions religieuses et philosophiques sont réparties entre le culte catholique (trente minutes de causerie toutes les semaines, et en plus les jours fériés), le culte protestant (quinze minutes tous les quinze jours, et en plus certains jours de fête), le culte israélite (six fois par an), et la philosophie et la morale laïques (vingt-cinq minutes toutes les semaines) <sup>191</sup>.

**268.** Les temps d'antenne attribués successivement à cette dernière tribune de philosophie et de morale laïques témoignent bien de la difficulté de trouver une clé de répartition objective, là où on ne peut pas s'appuyer sur un décompte précis du nombre d'adhérents. De 1945 à 1955, une causerie de dix minutes seulement est diffusée chaque semaine. Localisée le jeudi à 18 H. et gérée par un fonctionnaire de l'I.N.R. répertorié comme "libre penseur", en l'absence d'un groupe constitué représentant la laïcité dans son ensemble, l'émission ne fait pas le poids face à celle que propose la dynamique Radio catholique (reconvertie dans ce type de production après la suppression du système d'avant-guerre) le dimanche à 19 H.

---

188. Mentionné par *ibid.*, p. 10.

189. Cfr J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek ...*, *op. cit.*, p. 365 et sv.

190. Les associations d'agriculteurs reçoivent aussi une tribune : cfr *ibid.*

191. A. MAST, *Le statut juridique de la radio ...*, *op. cit.*, p. 416-417. Les émissions religieuses et philosophiques sont assurées par les associations suivantes : Radio-télévision religieuse catholique (la demi-heure religieuse), *Godsdienstige katholieke uitzendingen* (émissions catholiques), Association protestante pour la radio et la télévision (émission protestante), *Federatie van Protestantse kerken in België* (protestante uitzendingen), Consistoire israélite (émission israélite), *Centraal Israelitisch Consistorium van België* (émissions israélites), Fondation Magnette-Engels-Hiernaut (La Pensée et les Hommes), *Humanistisch Verbond* (morale philosophie laïques). (cfr A. NAMUROIS, *op. cit.*, p. 9-10).

Le passage de la durée des émissions de philosophie et morale laïque de 10 à 20 minutes en 1955, puis de 20 à 25 minutes en 1956 ne s'explique pas par un brutal dédoublement du nombre de "libre penseurs" dans la société belge, mais bien par un changement de coalition gouvernementale et par un effort d'organisation de la laïcité. Le premier facteur est décisif. Les élections législatives de 1954 au cours desquelles les chrétiens perdent 6,3% des voix, tandis que les socialistes et les libéraux en gagnent respectivement 2,8 et 1 (4,1 au total en tenant compte des cartels), conduisent au remplacement du gouvernement homogène PSC/CVP par un gouvernement socialiste-libéral. Cette même coalition se retrouve en position majoritaire au sein du nouveau conseil de gestion de l'I.N.R.

Le Grand Maître national du Grand Orient de Belgique obtient alors du dit conseil l'installation d'une commission consultative pour la programmation des émissions laïques. C'est le second facteur. A travers cette commission, le milieu laïque s'organise. Les principaux secteurs représentatifs qui le constituent y ont un délégué. Les émissions gagnent en qualité et en audience. Et le conseil de gestion leur octroie plus du double du temps d'antenne initial <sup>192</sup>.

e) *L'écart croissant entre le droit positif et la para-légalité*

**269.** Au terme de cette présentation du principe de pluralisme dans le droit et la pratique de la radiodiffusion de 1945 à 1960, on ne peut que conclure, avec J.Cl. Burgelman encore, que la politisation -pour ne pas dire, la "particratisation"- de la radio de service public érigée en monopole est déjà au terme de cette période, "structurelle, permanente, internalisée et globale" <sup>193</sup>. Structurelle, parce que les partis politiques en ont fait un lieu d'exercice d'une stratégie de maximisation du pouvoir. Permanente, parce qu'elle ne s'observe pas seulement, contrairement aux descriptions fournies habituellement, de manière occasionnelle, pendant les élections, quand certains sujets sont abordés, ou dans des moments de crise exceptionnelle. Internalisée, parce que les tensions inévitables entre les impératifs professionnels des journalistes et les impératifs politiques des partis ne peuvent que se résoudre au profit des seconds, dès lors que les membres de l'organe de gestion se comportent en mandataires de leur parti et en "parrains" des membres du personnel relevant de leur bord, après un étiquetage préalable et systématique de ceux-ci.

---

192. Notre source est un témoin digne de confiance, puisqu'il s'agit du producteur chargé de la gestion permanente de l'émission depuis 1955 : G. VAN HOUT, *La Pensée et les Hommes. Fondation et développement*, in *La laïcité et les médias*, op. cit., p. 9-11.

193. J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek ...*, op. cit., p. 471-473.

Globale, enfin, parce que c'est l'ensemble du paysage de la radiodiffusion —c'est-à-dire toute l'évolution vers le monopole du service public— qui forme le produit d'une logique compromissaire des partis traditionnels, dans laquelle la réflexion sur la vocation spécifique de ce type de media dans une démocratie n'a guère occupé de place.

**270.** Ce qu'il faut enfin souligner, c'est que cette version "particratique" du pluralisme s'impose dans les faits et dans la mentalité de la classe politique dirigeante, mais non dans le droit étatique. On a déjà montré, au terme de l'examen consacré au régime juridique de la radio entre 1930 et 1940, l'écart qui sépare le pluralisme vécu et conçu par les mondes sociologiques dominants, du pluralisme formellement institué. On peut dire maintenant que cet écart n'a fait que croître. Primo, si la loi de 1930 autorise, par ses silences, plusieurs des traits que le principe a reçu de la pratique, la forme de plus en plus précise et systématique que celle-ci prend vient d'ailleurs, d'une normativité étrangère à la loi. Secundo, les nominations faites en violation de l'article 6 de la Constitution, dès 1930, touchent à présent la totalité du personnel, et non plus les seuls journalistes. Tertio, si le système d'avant-guerre des associations reconnues de radiodiffusion méconnaissait déjà la règle de l'impartialité qui, selon certains auteurs du moins, était applicable à leurs communications, et donnait déjà aussi une interprétation discutable des autres critères d'admissibilité de ces mêmes communications, le système alternatif des tribunes libres mis en place en 1953 s'écarte encore plus de cette règle et de ces critères. D'une part, par définition, les tribunes libres ne permettent à leurs titulaires que d'exprimer des opinions tranchées, et forcément pas de faire des communications "dans un esprit de rigoureuse impartialité" <sup>194</sup>. D'autre part, la réduction du temps d'antenne occupé par ces tribunes à la portion congrue s'écarte de l'esprit de l'article 2 qui supposait un large appel aux communications extérieures. Enfin, l'exclusion a priori des groupements étrangers aux piliers comme des personnalités individuelles, sans examiner au cas par cas l'intérêt des communications qu'ils pourraient présenter, heurte d'autant plus l'article 2, combiné avec les articles 6 et 14 de la Constitution, que l'Institut bénéficie d'un monopole absolu depuis 1945 <sup>195</sup>.

---

194. Le témoignage de G. VAN HOUT (*op. cit.*, p. 10-11) est éloquent à cet égard, puisqu'il avoue, non sans fierté, avoir même méconnu l'article 3, al. 2, de la loi, en ayant introduit "en opposition avec les lois en cours, (...) les dossiers de la contraception, de l'information contraceptive, de l'éducation sexuelle, de l'interruption de grossesse" et de l'euthanasie dans la programmation de son émission libre-exaministe.

195. Certes, c'est tout le régime de la loi du 18 juin 1930 qui porte atteinte à l'article 14 de la Constitution, comme l'a montré A. MAST, *op. cit.*, p. 418-419. Mais il est permis de distinguer des gradations dans la violation d'une règle de droit. Ainsi, la reconnaissance de stations régionales privées et d'un certain "droit" d'accès à l'antenne publique tempéraient l'atteinte dénoncée par Mast. Tandis que

Manifestement, la loi de 1930 est dépassée par une pratique para-légale prête à entrer dans le champ du droit étatique à la première occasion.

## **B. Un nouveau domaine : la politique de la jeunesse**

### *1. La réglementation*

**271.** Au lendemain de la seconde guerre, une politique culturelle de la jeunesse se met en place. En octobre 1944, le ministre de l'Instruction publique, E. de Laveleye, se concerta avec les principaux dirigeants des mouvements de jeunesse du pays, et institua une Commission générale de la jeunesse <sup>196</sup>. Par un arrêté du Régent du 24 mai 1945, est créé à titre temporaire un Service national de la jeunesse "placé sous l'autorité directe du Ministre de l'Instruction publique et rattachée à son Cabinet" <sup>197</sup>. Il a pour objet de "mettre à l'étude les différentes questions relatives à la formation générale de la jeunesse", de "favoriser les contacts entre les différents groupements de jeunesse et leur coopération", de "les assister dans leurs initiatives et de mettre à leur disposition les moyens administratifs appropriés" <sup>198</sup>.

La Commission générale de la jeunesse est remplacée, dès 1945, par un Conseil national de la jeunesse. L'arrêté ministériel du 11 décembre 1945 qui l'institue se contente de prescrire que "ce conseil aura à donner son avis sur les questions qui lui seront soumises par le Département" <sup>199</sup>.

**272.** Il semble que pendant les dix premières années, le rôle du service de la jeunesse" comme celui du Conseil soient restés assez modestes <sup>200</sup>. Aussi, un arrêté royal du 12

l'exclusion des premières et l'interprétation restrictive du second l'ont, au contraire, renforcée. Du reste, quand l'Institut a supprimé le système des communications beaucoup plus accueillant pratiqué entre 1945 et 1953, il s'est senti obligé de compenser cette mesure en multipliant les communiqués lus par les journalistes de la maison : cfr J.-Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek ...*, *op. cit.*, p. 370 et sv.

<sup>196.</sup> Cfr V. FEAUX, *op. cit.*, p. 83. Pour une liste et une présentation des principaux mouvements de jeunesse de l'époque [Fédération des Scouts Baden-Powel (F.S.C.), Guides catholiques de Belgique (G.C.B.), Fédération des patronages (F.N.P.), *Chirojeugd*, Jeunesse ouvrière chrétienne (J.O.C.), Jeunes Gardes socialistes, *Socialistische Jeugd*, faucons-rouges et pionniers, Jeunesses libérales, etc.], voy. Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. 2, *op. cit.*, p. 152-153, et vol. 3, *op. cit.*, p. 75-100.

<sup>197.</sup> Art. 2. Le texte de cet arrêté est reproduit dans Ch. DEPASSE, *ibid.*, vol. 2, p. 151. Le ministre de l'Instruction publique est, à ce moment, A. Buisseret.

<sup>198.</sup> Préambule de l'arrêté précité.

<sup>199.</sup> Art. 2. Le texte de cet arrêté est reproduit dans Ch. DEPASSE, *Loisirs et culture*, vol. 2, *op. cit.*, p. 151.

<sup>200.</sup> En ce sens V. FEAUX, *op. cit.*, p. 83 ; R. GERKENS, *Jalons pour une courte histoire, in Conseil de la Jeunesse d'expression française de Belgique, C.J.E.F., 74-77, rapport d'activités, Cahiers*

juin 1956 "instituant un Conseil national de la Jeunesse, une Commission interdépartementale de la Jeunesse et un Service national de la jeunesse" <sup>201</sup> rénove les structures mises en place en 1945. Le Service national de la jeunesse créé, à titre définitif cette fois, au ministère de l'Instruction publique, et bénéficiant de moyens nouveaux, se voit attribuer, pour l'essentiel, quatre objectifs précis : 1° contribuer "à perfectionner les cadres techniques d'éducateurs et de moniteurs dans la mise au point de nouvelles formules de loisirs éducatifs et actifs" et "aider les associations volontaires dans leurs efforts de formation de leurs propres cadres" <sup>202</sup> ; "appuyer sous toutes les formes les organisations volontaires de jeunesse pour la réalisation de leurs objectifs propres", notamment en leur octroyant des subventions, en leur prêtant du matériel et en assurant la liaison entre elles et avec le gouvernement <sup>203</sup> ; 3° "aider les directions générales d'enseignement dans l'organisation des activités parascolaires" <sup>204</sup> ; et 4° contribuer au développement des "loisirs éducatifs de la jeunesse inorganisée", notamment en promouvant la création de "maisons de jeunes", et en soutenant "les organisations musicales, littéraires et artistiques de jeunesse" <sup>205</sup>.

En ce qui concerne le Conseil national de la jeunesse, l'arrêté du 12 juin 1956 exige qu'il soit "représentatif des organisations de jeunesse" <sup>206</sup>, et il lui donne, outre le pouvoir qu'il avait déjà d'être consulté, celui de présenter "toutes suggestions" aux ministres intéressés à propos des "problèmes" relatifs à la vie des jeunes" <sup>207</sup>.

Quant à la nouvelle Commission interdépartementale de la jeunesse, il s'agit d'un organe composé de délégués de plusieurs ministres dans le but de "coordonner les activités des différents ministères en faveur de la jeunesse" <sup>208</sup>.

---

JEB, 1977/8, p. 15 ; et D. FIERENS *Le Conseil de la Jeunesse d'expression française de Belgique*, (C.J.E.F.), *Un peu d'histoire*, in *Wallonie Bruxelles*, n°6, février 1985, p. 6.

201. *Mon. b.*, 22 juin 1956.

202. Art. 12, 2°. *Adde* art. 14.

203. Art. 12, 5°. *Adde* art. 12, 3° et art. 16.

204. Art. 12, 4°. *Adde* art. 15.

205. Art. 12, 6°. *Adde* art. 17.

206. Art. 1er, 1°.

207. Art. 3.

208. Art. 5.



## 2. *Le principe de pluralisme sous-jacent à la réglementation : la démocratie culturelle en germe*

**273.** Le principe du pluralisme sous-jacent à la réglementation dont on vient d'exposer les grandes lignes n'est guère explicite. L'arrêté de 1956 pose seulement l'exigence générale de représentativité du Conseil national de la jeunesse, et il précise que le Service national de la jeunesse ne peut contribuer à perfectionner les cadres techniques d'éducateurs et de moniteurs dans la mise au point de nouvelles formules de loisirs éducatifs et actifs qu'"à l'exclusion de toute formation politique, philosophique ou confessionnelle" <sup>209</sup>

**274.** Pour mieux comprendre la *ratio legis* de cette première mise en forme de la politique de la jeunesse, et la portée qu'y reçoit le principe de pluralisme, il est permis de s'appuyer sur la doctrine d'un haut fonctionnaire influent et écouté qui a passé plus de 30 ans dans la fonction publique culturelle au service de la jeunesse, Marcel Hicter. En effet, celui-ci a été, notamment, conseiller au Service national de la jeunesse, attaché de cabinet du ministre de l'Instruction publique, Léo Collard —qui a précisément contresigné l'arrêté royal du 12 juin 1956— et, plus tard, directeur général de l'administration de la jeunesse et des loisirs du ministère de l'Education nationale et de la Culture française. Réfléchissant en 1960 aux différentes attitudes que les Etats ont pu prendre à l'égard de la jeunesse, il observe d'abord qu'"une politique d'Etat de la jeunesse s'intègre automatiquement dans les régimes fascistes et communistes" : là, on tente de créer des jeunesses d'Etat, on interdit les mouvements volontaires, on légifère et on réglemente "en vue de mener la jeunesse à un type d'organisation unique et à une conception tout aussi unique de la société et de la mission de l'Homme".

Dans les régimes démocratiques, au contraire, continue-t-il, le souci de respecter "les libertés fondamentales des individus, celles de pensée, de religion, d'association" est souvent poussée au point de se traduire par un refus pur et simple de toute politique de la jeunesse, quelle qu'elle soit. Certains ont cependant tenté de mener une politique, mais c'est "par bribes et morceaux et au hasard des équipes ministérielles (...), de façon parfaitement empirique". Aucun n'a "fixé les principes fondamentaux, la philosophie des rapports entre la jeunesse et les divers échelons du pouvoir public", si ce n'est sous

---

209. Art. 12, 2°.

l'angle d'une "médecine curative pour redresser les délinquants" aussi onéreuse que peu efficace <sup>210</sup>.

Or, insiste-t-il, une démocratie ne peut pas se dispenser d'une politique de la jeunesse parce qu'"on s'éduque à l'usage de la démocratie" : celle-ci exige "un constant esprit de participation et de prise des responsabilités" qui suppose une formation préalable "à l'exercice des droits et des devoirs du citoyen" <sup>211</sup>. En définitive, "les buts de l'éducation et l'apprentissage de la démocratie" se confondent : il s'agit, dans l'un comme dans l'autre cas, d'apprendre à penser et à vivre, à "concilier la liberté et la loi" <sup>212</sup>, à poser des jugements libres et indépendants, et à assumer ses responsabilités, tout en étant disposé à admettre ses torts et à modifier ses opinions <sup>213</sup>.

Cette éducation se fait dans trois milieux : la famille, l'école, et les mouvements de jeunesse. Voilà comment Marcel Hicter situe les enjeux de la politique à mettre en place à l'égard desdits mouvements de jeunesse : ils constituent le troisième milieu d'éducation. Les traits dominants de celui-ci sont, à ses yeux, la liberté des adhésions, l'auto-orientation et l'auto-encadrement par les jeunes eux-mêmes, et le pluralisme. Soulignant ce dernier aspect, il écrit :

"Ces mouvements présentent l'éventail le plus large des options politiques, philosophiques ou confessionnelles. Tout jeune en trouvera un qui soit le reflet de ses propres préoccupations politiques, sociales, philosophiques, religieuses, etc. et dans chacun de ces mouvements, il retrouvera un nouvel éventail des techniques éducatives les plus diverses" <sup>214</sup>.

**275.** Quels sont alors les devoirs des pouvoirs publics à leur égard ? M. Hicter répond : premièrement, ils doivent respecter leur liberté d'association et d'action ; ils ne sauraient donc mener une politique propre de la jeunesse, mais seulement par leur entremise. Les organisations de jeunes doivent par conséquent être invitées à participer aussi bien à l'élaboration des projets qui les concernent qu'à la direction des institutions et

---

<sup>210</sup>. M. HICTER, *La jeunesse et ses organisations volontaires devant les pouvoirs publics et l'Etat* (1960), in *Pour une démocratie culturelle*, Rixensart, Direction générale de la Jeunesse et des Loisirs du Ministère de la Communauté française - Fondation Marcel Hicter pour la Démocratie culturelle, 1980, p. 27.

<sup>211</sup>. *Ibid.* p. 28.

<sup>212</sup>. JAURÈS, *Discours à la Jeunesse*, cité par *ibid.*, eod. loc.

<sup>213</sup>. Cfr *ibid.*, p. 28-29. Marcel Hicter exprime ainsi en termes simples, mais heureux, et probablement sans le savoir, l'essentiel de la philosophie politique de E. Weil à propos de la tâche éducatrice de l'Etat. Cfr E. WEIL, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1956, p. 179 et sv. et *supra*, n° 48.

<sup>214</sup>. *Ibid.* p. 35 (souligné par nous).

des services créés en leur faveur. Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent aider les mouvements par des "subventions accordées et utilisées selon des critères dont le respect fait l'objet d'un contrôle compatible avec [leur] indépendance", par "la mise à leur disposition de services matériels, locaux et équipements", par le soutien aux efforts de formation des cadres et par la mise à leur disposition d'éducateurs et d'animateurs spécialisés librement choisis par eux <sup>215</sup>.

S'adressant, trois ans plus tôt, en 1957, aux organisations de jeunesse socialistes —dont il partageait à titre personnel la tendance— M. Hicter avait insisté sur les exigences du pluralisme à propos de cette problématique sensible de la formation des cadres.

"Il répugne à ma mentalité démocratique, leur disait-il, que l'Etat puisse même concevoir l'idée de former les cadres penseurs de quelque mouvement que ce soit ; l'orientation de tout mouvement doit échapper à l'Etat et de même la formation de tout cadre orienté.

Mais ces cadres pensants et orientants sont, dans toute organisation, rendus impuissants s'ils n'ont pas à leur disposition pour répercuter leur action, leur doctrine à travers la masse des adhérents, un important nombre d'autres cadres qui, eux, seront des techniciens. Or dans l'état actuel des choses, les techniques attirant la jeunesse sont indépendantes de l'orientation politique ou philosophique d'un organisme. Les jeunes catholiques ou socialistes se trouvent devant les mêmes problèmes du travail mais aussi les mêmes problèmes des loisirs, devant les mêmes programmes de cinéma, radio, télévision, les mêmes spectacles sportifs ou les mêmes sports à pratiquer selon les mêmes règles, le même art dramatique, la même danse populaire, le même chant choral, les mêmes techniques de sports divers, de l'athlétisme ou de la spéléologie. Ici, je crois que sous peine de médiocrité, aucun mouvement de jeunesse ne dispose du corps d'instructeurs nationaux capables, dans les 90 techniques possibles et constamment renouvelées, de former les cadres spécialisés des mouvements de jeunesse. Le rôle des pouvoirs publics à chaque échelon doit donc consister à mettre à la disposition des organismes volontaires, d'abord une série de services tel que le service de prêt de matériel du S.N.J. dont les mouvements usent librement pour leur action propre, ensuite un réseau très diversifié d'écoles nationales et régionales de cadres techniques, d'équipes d'instructeurs itinérants qui vont livrer un message dépouillé d'idées politiques ou confessionnelles comme peut être dépouillée d'idées de cet ordre la façon de fabriquer des projecteurs de théâtre avec des moyens rudimentaires. Ces instructeurs enrichiront en commun les cadres de chaque mouvement, lesquels iront se séparant pour répercuter le bénéfice de la technique acquise, l'un se servant de son projecteur pour monter une grande fête du 1er mai à la gloire des travailleurs socialistes, et l'autre se servant du même projecteur pour monter un grand jeu chrétien en faveur de la communion pascale. Je pense que cette formule est la seule vraiment démocratique qui fasse accomplir par l'Etat ce que seul l'Etat pourra faire avec la diversité, l'ampleur et la qualité

---

215. *Ibid.* p. 38.

désirables et en même temps permettra à chacun, dans la diversité des tendances, de s'épanouir et de s'affirmer" <sup>216</sup>.

**276.** Que cette doctrine de Marcel Hicter soit déjà imprégnée de la nouvelle philosophie de la démocratie culturelle, malgré l'absence du terme, est trop manifeste pour que l'on y insiste <sup>217</sup>. Ce qui doit être souligné plutôt, c'est le lien que ces textes sous-entendent pour la première fois entre cette nouvelle philosophie et une interprétation du principe de pluralisme qui abandonne toute référence à l'exigence de neutralité. Il s'agit de rompre avec le modèle classique de l'*homme* cultivé, pour lui substituer un modèle alternatif, celui du *citoyen* cultivé. Dans le premier, du moins tel que le second le voit rétrospectivement, l'être cultivé, c'était celui qui s'était docilement prêté à l'acquisition d'une sorte de matière culturelle objective et préexistante. La démocratisation culturelle cherchait à porter cette matière au peuple. Dans le second, l'être cultivé est redéfini comme celui qui a acquis une capacité d'agir dans la société, fondée sur une aptitude à comprendre et à évaluer les réalités de cette société. La démocratie culturelle cherche dorénavant à former des citoyens éclairés et engagés. La politique de la jeunesse préconisée par Marcel Hicter coïncide avec ce nouvel objectif. Dans cette perspective, il n'est plus concevable que les pouvoirs publics n'accordent leur soutien qu'aux seules manifestations culturelles dénuées de toute forme de propagande politique et de prosélytisme religieux.

Au contraire, il s'agit d'encourager les associations engagées telles que les mouvements de jeunesse "davantage préoccupés de politique que de culture" <sup>218</sup>, particulièrement dans le contexte de l'après-guerre. La plupart de leurs responsables sont issus de la Résistance et unis par cette lutte commune. Ils veulent surtout apprendre à dialoguer, dans des débats de type parlementaire, pour concevoir des politiques novatrices, et régler les conflits inhérents à la vie politique. "La fondation du Conseil national de la jeunesse leur en donne l'occasion" <sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup>. M. HICTER, *Les mouvements de jeunesse dans l'éducation contemporaine par rapport à l'école et à la famille* (1957), in *Pour une démocratie culturelle*, op. cit., p. 23.

<sup>217</sup>. Le rapprochement entre la création du Service national de la jeunesse et la philosophie de la démocratie culturelle est fait explicitement dans l'article de J. CHARLIER rédigé "d'après les textes de † Marcel HICTER", *De l'éducation populaire à l'éducation permanente ; de la démocratisation de la culture à la démocratie culturelle*, in *La Wallonie. Le pays et les hommes*, vol. 2, op. cit., p. 303-305.

<sup>218</sup>. *Ibid.*, p. 303

<sup>219</sup>. *Ibid.*, eod. loc.

**277.** On voit donc combien la nouvelle philosophie de la démocratisation culturelle ne peut que renforcer l'interprétation que le principe de pluralisme avait déjà reçue pendant l'entre-deux-guerres dans les pratiques et les convictions, à l'encontre de l'exigence formelle de la neutralité de l'action culturelle. Il n'en reste pas moins que cette exigence, toujours inscrite dans l'arrêté royal du 5 septembre 1921 encore en vigueur dans le domaine de l'éducation populaire, n'est pas explicitement repoussée dans le présent arrêté royal du 12 juin 1956. Elle est d'abord maintenue en ce qui concerne les écoles nationales et régionales de cadres techniques et les équipes d'instructeurs itinérants, ce qui se comprend aisément <sup>220</sup>. En ce qui concerne les mouvements de jeunes eux-mêmes, leur admissibilité aux subventions n'est certes plus conditionnée, comme dans l'arrêté du 1921, par une absence d'objectifs ressortissant à la propagande politique ou au prosélytisme. Mais il n'est pas encore dit positivement pour autant, comme le fera, du côté francophone, l'arrêté royal du 16 juillet 1971 réformant celui du 5 septembre 1921, que les associations actives dans les domaines "politiques, philosophiques, sociaux [et] moraux" sont les premières à encourager <sup>221</sup>. A mi-chemin entre ces deux extrêmes, l'arrêté de 1956 vise à appuyer les organisations volontaires de jeunesse "pour la réalisation de leurs objectifs propres" sans autre précision <sup>222</sup>. Mais la pratique se conformera à l'interprétation préconisée par Marcel Hicter, et ouvrira ainsi la voie à la réforme de 1971.

## Conclusion du titre II

**278.** Au cours de la période dont l'examen s'achève ici, les principes de l'autonomie culturelle et du pluralisme sont apparus comme des idées ambiguës. A bien des égards, ils s'inscrivent sans problème dans le droit positif étatique. Le premier n'est-il pas réductible à quelques tempéraments apportés aux principes d'un Etat unitaire ? Et le

---

<sup>220</sup>. Cfr *supra* la note 209 et la justification formulée par M. Hicter, *supra*, n° 275.

<sup>221</sup>. Cfr art. 2, § 1er, de l'A.R. du 16 juillet 1971 établissant les conditions d'agrégation et d'octroi de subventions aux organisations nationales et régionales d'éducation permanente, *Mon. b.*, 27 août 1971. Du côté flamand, c'est l'article 1er de l'A.R. du 22 décembre 1971 "modifiant l'A.R. du 16 mars 1967 relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise", *Mon. b.*, 27 mai 1972, qui valorise pour la première fois "les associations dont le but est de favoriser les processus de formation chez les adultes, de façon à les amener à une meilleure compréhension d'eux-mêmes et de leur situation, à une appréciation critique de celle-ci et à une utilisation plus consciente et mieux orientée des possibilités dont ils disposent dans la collectivité où ils vivent".

<sup>222</sup>. Cfr *supra*, note 203.

second n'est-il pas la version modernisée et plus démocratique du classique principe de neutralité ?

On a montré cependant qu'une telle interprétation serait trop superficielle. Elle néglige l'idée para-légale qui se cache derrière chacun d'eux : l'idée fédérale, d'une part, et l'idée du partage équilibré des moyens, des mandats et des emplois du secteur culturel public entre les familles politiques, d'autre part.

Certes, rien n'est encore joué avant 1960. L'idée fédérale est encore discrète. Celle du partage équilibré est plus répandue et plus profonde dans le secteur de l'éducation permanente et de la radio-diffusion que dans celui des beaux-arts. Mais les prémisses d'un affrontement entre ces idées para-légales et le droit étatique n'en sont pas moins acquises. On va voir maintenant comment les premières vont réussir à triompher des obstacles issus du second.

### **TITRE III : 1960-1970 : L'AUTONOMIE CULTURELLE ET LE PLURALISME, DEUX IDEES DE DROIT EN COURS DE POSITIVATION AU CENTRE D'UNE POLITIQUE CULTURELLE EN EXPANSION**

#### **Introduction**

**279.** Entre 1960 et 1970, l'idée de droit fédérale qui se cachait derrière la revendication de l'autonomie culturelle sort de la pénombre. Elle quitte le domaine de la para-légalité et fait irruption dans le droit positif de l'Etat. On rappelle, dans un premier chapitre, les grandes étapes de ce processus de positivation (section 1), ainsi que l'évolution concomitante de l'organisation administrative de l'action culturelle publique (section 2).

Au cours de la même décennie, le principe de pluralisme idéologique et philosophique révèle aussi de plus en plus clairement son vrai visage. Il supprime définitivement le principe classique de neutralité dans le droit public de la culture au terme d'un autre processus de positivation auquel on consacrerait le second chapitre.

## **Chapitre I : Le processus de positivation de l'autonomie culturelle**

### **Section 1 : L'autonomie culturelle conçue comme idée de droit fédérale passe de la para-légalité au droit étatique. Bref rappel des grandes étapes.**

#### **Introduction**

**280.** Sur un plan socio-politique, deux événements majeurs vont donner une force accrue à l'idée de droit fédérale initialement portée par le mouvement flamand et, dans une moindre mesure, par le mouvement wallon : c'est, d'une part, la grande grève de l'hiver 1960-1961, et, d'autre part, la scission de l'Université catholique de Louvain.

Sur un plan à la fois juridique et socio-politique, un troisième événement joue un rôle non moins décisif : ce sont les lois linguistiques de 1962-1963.

La troisième révision de la Constitution intervenue entre 1968 et 1971 qui marque la première percée de l'idée de droit fédérale dans le droit positif s'inscrit dans le prolongement de ces trois événements.

Dans la mesure où ceux-ci sont, tout comme leur aboutissement constitutionnel, bien connus et l'objet d'une littérature abondante, il est permis de se limiter ici à quelques rappels aussi élémentaires que brefs. L'intérêt du propos résidera surtout dans la nouvelle lumière que la théorie de la para-légalité permet de projeter sur ces données.

#### **§ 1. La grande grève de l'hiver 1960-1961**

**281.** Peu de temps après les événements du Congo qui n'ont pas —c'est le moins qu'on puisse dire— renforcé le sentiment national <sup>1</sup>, la grande grève de l'hiver 1960-1961 donne à la prise de conscience wallonne une impulsion de première importance. Sa localisation dans les centres industriels wallons et sa conduite assurée *de facto* par un comité de coordination des régionales wallonnes de la F.G.T.B. vont, en effet, de pair avec une relance de l'action wallonne et la "mise sur orbite politique" de personnalités qui joueront un rôle considérable dans la réalisation du fédéralisme. Qu'il suffise de citer la création, par le syndicaliste André Renard, en novembre 1961, du *Mouvement populaire*

---

1. F. PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, p. 179-184.



wallon (M.P.W.) qui fait aussitôt du fédéralisme couplé à des réformes de structures sur le plan économique, son cheval de bataille ; l'adoption par un congrès des socialistes wallons, en mars 1962, d'un projet de fédéralisme très influencé par les idées du M.P.W. ; la création du *Mouvement libéral wallon* ; la réactivation chez les chrétiens de *Rénovation wallonne*, par effet de contagion ; et la poursuite du combat pour le fédéralisme par des membres du M.P.W. qui vont se révéler aussi influents qu'André Cools, François Perin ou Jacques Yerna <sup>2</sup>.

## § 2. *Les lois linguistiques de 1962-1963*

**282.** Au terme d'une "mobilisation exceptionnelle du mouvement flamand" <sup>3</sup>, et aussi dans la ligne des conclusions du Centre Harmel <sup>4</sup>, une série de lois sont adoptées qui consacrent largement la conception territoriale seulement amorcée en 1932. Une première exigence découlant de cette conception consiste en ce que les minorités linguistiques établies à l'intérieur du territoire d'une région unilingue doivent s'assimiler, de sorte que l'on tend de plus en plus vers l'homogénéité linguistique territoriale. L'on va ainsi appliquer à toutes les branches de l'enseignement —sauf l'enseignement universitaire, mais cette exception ne va pas durer longtemps ...— le principe de la loi du 14 juillet 1932 selon lequel, dans les régions unilingues, la langue de l'enseignement est la langue de la région. Tel est l'objet de la loi du 30 juillet 1963. La même préoccupation —celle d'assurer l'homogénéité linguistique territoriale— conduit le mouvement flamand à demander bien plus, à savoir que l'on contraigne les entreprises privées établies en Flandre à employer la langue néerlandaise. Tel est l'objet de l'article 41 de la loi du 2 août 1963 (devenu l'article 52 des lois coordonnées par arrêté royal du 18 juillet 1966).

Une deuxième exigence découlant de la conception territoriale veut que les frontières des régions linguistiques qui dépendaient, dans la loi de 1932, de recensements linguistiques décennaux, soient désormais fixées définitivement, indépendamment de la langue parlée *de facto* par la majorité de la population. L'idée défendue par le mouvement flamand est qu'on n'opte pas librement pour une identité linguistique et culturelle

---

2. Cfr *ibid.*, p. 184-191, 199-200 ; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 325-326 ; J. YERNA, *Fédéralisme et réformes de structures*, in *Réflexions sur la Belgique en mutation*, C.H. du CRISP, n° 1234, 1989, p. 5-14.

On notera que le M.P.W. a également compté dans ses rangs le poète militant wallon francophile, Marcel Thiry, qui était aussi secrétaire perpétuel de l'Académie royale de langue et de littérature françaises.

3. F. PERIN, *op. cit.*, p. 192.

4. Cfr *supra*, n° 129-130, 140 ; et P. MAROY, *L'évolution de la législation linguistique belge*, in *Rev. dr. publ.*, 1966, p. 476-477.

déterminée par un acte de volonté, parce que le seul critère admissible est celui de la langue populaire historique transmise de génération en génération, qu'aucune francisation volontaire ne peut faire reculer.

L'on va donc renoncer au recensement linguistique qui rendait possible notamment la francisation des communes voisines de l'agglomération bruxelloise, et fixer définitivement les limites des régions linguistiques, comme celles des zones de protection des minorités. Tel est l'objet respectivement des lois du 24 juillet 1961, du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963 <sup>5</sup>.

**283.** Comme l'écrit Paul De Visscher,

"cette évolution a eu pour conséquence d'introduire dans notre droit public un ferment fédéraliste en consacrant le concept nouveau de "communautés linguistiques" à base territoriale et séparés par une "frontière". De là aussi est née l'idée d'intégrité linguistique du sol. Entretienue par les groupes de pression, répandue par la presse, la radio et la T.V., cette psychose constituait une menace évidente à l'égard de la forme unitaire de l'Etat et de la conception libérale et personnaliste qui était à la base de notre Constitution. La Constitution avait vu dans le problème de l'emploi des langues un problème de liberté individuelle.

Les lois [dont on vient de parler] et la psychose que ces lois ont créée en ont fait *un problème de nationalités* qui, depuis 1968, a provoqué l'éclatement des structures unitaires des partis politiques. Cette évolution a trouvé son aboutissement dans les révisions constitutionnelles de décembre 1970 et juillet 1980" <sup>6</sup>.

La conception territoriale selon laquelle, en définitive, la défense de la langue et de la culture d'une communauté englobe nécessairement la défense du territoire où cette langue est employée, est, en effet, à la base de la fissure des années 1968-1971 dans les structures unitaires de l'Etat belge. On sait que le fédéralisme institué en 1970 et poursuivi en 1980, 1988 et 1993, trouvera un de ses principaux fondements dans ce principe de territorialité <sup>7</sup>. Celui-ci sera consacré par l'article 3 bis introduit dans la Constitution en 1970. Cet article, dira la Cour d'arbitrage dans un arrêt du 26 mars 1986,

"a consacré dans la loi fondamentale l'existence de régions linguistiques unilingues et bilingue. [Il] a pour portée de déterminer, en liaison avec l'article 59bis, § 4, le cadre spatial dans lequel peuvent s'exercer les compétences des Communautés et du législateur national.

---

5. Sur tout ce qui précède, cfr not. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 327-334 ; P. MAROY, *op. cit.*, p. 474-501, et F. PERIN, *op. cit.*, p. 192-198, et p. 218.

6. P. DE VISSCHER, *Droit public*, T.I, Louvain-la-Neuve, U.C.L., 1983-1984, p. 292.

7. Cfr A. ALEN, *La Belgique : un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, 1990, n° 5-9.

L'article 3bis de la Constitution comporte également une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région" <sup>8</sup>.

En outre, l'article 59 bis, § 3, de la Constitution, également introduit en 1970, permettra au décret de régler l'emploi des langues non seulement pour les matières administratives, mais aussi pour "l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics" et pour "les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements".

Enfin, le principe de territorialité adopté par le constituant à partir de 1970 signifiera aussi que c'est dans les limites de leur territoire, lui-même défini par référence à celui des régions linguistiques, que les Communautés et les Régions exerceront leurs compétences <sup>9</sup>. Comme l'écrit F. Rigaux, "chaque Communauté forme un ordre juridique clos, doté sur son territoire d'une compétence exclusive et (...) les situations localisées sur ce territoire doivent demeurer à l'abri de toute immixtion d'une autre Communauté" <sup>10</sup>. La Cour d'arbitrage confirmera ce principe dans trois arrêts importants <sup>11</sup>.

Le principe de territorialité comprendra donc deux facettes étroitement liées l'une à l'autre : l'une qui aura trait au statut des langues et l'autre qui aura trait à la répartition des compétences. Dorénavant, l'autonomie culturelle sera pensée en référence à ces deux idées.

**284.** Dans l'esprit de la doctrine flamande, l'article 3 bis consacrera non seulement le principe de territorialité tel qu'on le trouvera défini dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 26 mars 1986, mais plus rigoureusement un principe d'homogénéité linguistique territoriale. Ainsi, M. André Alen estimera que le principe de territorialité signifie que

---

8. C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986, *Mon.b.*, 17 avril 1986. L'arrêt ajoute :

"En soi, cet article 3bis n'entraîne toutefois pas de transformation de l'ordonnancement juridique ; il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics".

9. J. VELAERS, *La Communauté et la Région flamandes : leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre ?*, in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, sous la dir. de M. UYTENDAELE, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 79-86.

10. F. RIGAUX, *Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application*, in *Ann. Dr.*, 1984, p. 319.

11. Cfr les références dans J. VELAERS, *op. cit.*, p. 81, note 47.

"dans une région linguistique, pour tous les actes de l'autorité publique, de quelque pouvoir que celui-ci relève, une langue déterminée, la langue de la région, est imposée. Ceci implique que dans les différentes régions linguistiques unilingues, y compris dans les communes à régime linguistique spécial <sup>12</sup>, tous les actes des services publics doivent être accomplis en principe exclusivement dans la langue de la région et que le néerlandais et le français ne sont sur un pied de complète égalité que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale" <sup>13</sup>

Là où la Cour d'arbitrage parlera de "*primauté* de la langue de la région unilingue", M. Alen parlera d'un principe d'*exclusivité* <sup>14</sup>. Il y aura là plus qu'une nuance, car dans la seconde perspective, l'homogénéité linguistique territoriale deviendra un principe général de droit à valeur constitutionnelle qui aura pour effet de transformer le principe de la liberté des langues encore toujours consacré par l'article 23 de la Constitution, en une exception, et de faire des contraintes de l'unilinguisme le principe. Cela signifiera alors que les exceptions au principe de l'homogénéité devront recevoir une interprétation restrictive.

Telle sera la démarche suivie par le Conseil d'Etat dans une série impressionnante d'arrêts prononcés avant <sup>15</sup> et même après l'arrêt de la Cour d'arbitrage précité <sup>16</sup>. Et une bonne part des solutions juridiques et des concepts construits par cette jurisprudence recevront leur consécration dans la loi du 9 août 1988 dite "de pacification communautaire" <sup>17</sup>. Certes, cette loi ne confirmera pas comme telle l'interprétation

12. Rappelons que les six communes à facilités de la périphérie ont été incorporées dans la région de langue néerlandaise par une modification de la loi du 2 août 1963 adoptée en 1970. Cfr P. WIGNY, *op. cit.*, p. 113.

13. A. ALLEN, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht*, T.I, *De instellingen*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 59.

14. Selon les travaux préparatoires de l'article 3 bis, "on ne peut par imposer une autre langue que celle de la région mais on peut l'autoriser" (*Doc. parl.*, Sén. s.o. 1969-1970, n° 390, p. 12, cité par J. DELFOSSE, *L'emploi des langues dans les assemblées communales. Le cas des communes périphériques*, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1982, p. 45).

15. Cfr J. DELFOSSE, *op. cit.* et H. DUMONT, *La fonction de juger les activités des pouvoirs politiques, fonction juridictionnelle ou politique ? Réflexions inspirées par quelques arrêts et avis controversés du Conseil d'Etat en matière d'emploi des langues dans les conseils communaux*, in *Journal des Procès*, 31/5/1985, p. 25 et sv. ; 14/6/85, p. 15 et sv. ; 28/6/85, p. 28 et sv.

16. Cfr not. H. DUMONT, *La frontière entre droit et politique n'est plus la même des deux côtés de la frontière linguistique*, in *Journal des Procès*, 17 octobre 1986, p. 13-15 ; F. DELPEREE, *Les arrêts du 30 septembre 1986*, in *ibid.*, p. 10-12 ; Y. LEJEUNE, *Les connaissances linguistiques requises d'une autorité ou d'un mandataire public communal*, note sous C.E., arrêts n° 26.943 et 26.944 du 30 septembre 1986, in *Rev. rég. dr.*, 1986, p. 318-334 ; J.-Cl. SCHOLSEM, *Conseil d'Etat et Cour d'arbitrage : dissonances*, note sous C.E., arrêts n° 26.943 et 26.944, du 30 septembre 1986, in *Ann. Dr. Liège*, 1987/I, p. 31-36.

17. *Mon. b.*, 13 août 1988.

donnée par le Conseil d'Etat à l'article 3 bis <sup>18</sup>. Elle s'appuiera plutôt sur celle retenue par la Cour d'arbitrage. Mais elle n'en légalisera pas moins a posteriori des exigences que la haute juridiction administrative avait déduites de sa propre interprétation <sup>19</sup>.

**285.** L'homogénéité linguistique territoriale représente ainsi un cas exemplaire d'idée de droit para-légale au départ, qui a progressivement réussi à se tailler une place de choix au coeur du droit positif étatique. La législation de 1962-1963 que l'on vient de rappeler occupe dans cette progression une position-charnière. Elle représente ce moment précis où s'opère le passage décisif de la para-légalité au droit étatique. Car l'homogénéité linguistique territoriale constitue bien la cristallisation juridique d'une représentation de l'ordre social désirable en Belgique, portée par un mouvement social puissant, le mouvement flamand, à l'encontre du droit positif en vigueur. L'article 23 de la Constitution qui consacre la liberté d'emploi des langues, est en effet radicalement incompatible avec elle. Faut-il le rappeler ? L'esprit de cette disposition, adoptée à une époque qui ignore complètement la dualité des Communautés, consiste à ne voir dans l'emploi des langues qu'"un problème de liberté individuelle" <sup>20</sup>. L'épreuve de force avec le droit positif commence avec la campagne de 1960-1961 contre le recensement linguistique qu'imposait la loi de 1932. Les motions votées par des centaines de conseillers communaux flamands et transmises par les bourgmestres au Gouvernement font comprendre à celui-ci qu'un recensement se heurterait au boycott d'un grand nombre de communes flamandes <sup>21</sup>. Résultat : on l'a dit, la loi du 24 juillet 1961 supprime le recensement.

L'épreuve de force avec le droit positif se poursuit avec l'adoption de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement. On peut douter de sa conformité avec la Constitution, dans la mesure où la loi s'applique non seulement aux écoles créées par les pouvoirs publics, mais aussi aux établissements subventionnés de l'enseignement privé, alors que l'article 23 de la Constitution ne permet au législateur de

---

18. Cfr E. CEREXHE et X. DELGRANGE, *Les connaissances linguistiques des mandataires communaux*, in *J.T.*, 1989, p. 155. Ces auteurs ont bien montré que l'on peut voir dans la loi un désaveu de l'interprétation procurée à l'article 3 bis de la Constitution par les arrêts dits "linguistiques" du Conseil d'Etat.

19. En l'occurrence, l'exigence établie maintenant par l'article 68 bis, § 1er, de la loi électorale communale selon laquelle chaque mandataire communal "doit, pour exercer ses fonctions, avoir la connaissance de la langue de la région linguistique dans laquelle la commune est située, qui est nécessaire à l'exercice du mandat visé". Cfr E. CEREXHE et X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 153-154.

20. P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 292.

21. Cfr F. PERIN, *op. cit.*, p. 192.

régler l'emploi des langues que "pour les actes de l'autorité publique et les affaires judiciaires" <sup>22</sup>. Comme l'ont observé Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, "la doctrine a toujours souligné que [cette] seconde phrase de l'article ne vise pas les particuliers, si ce n'est dans leur participation à l'oeuvre de justice" <sup>23</sup>. L'inconstitutionnalité apparaissait déjà dans la loi du 14 juillet 1932. Il est vrai qu'elle n'est peut-être pas radicale, car on peut admettre que l'homologation des diplômes et l'octroi de subsides sont des actes de l'autorité publique <sup>24</sup>.

Mais l'épreuve de force avec le droit positif atteint aussitôt après la loi du 30 juillet 1963 son point culminant avec l'article 41 déjà évoqué de la loi du 2 août 1963 réglant l'emploi des langues en matière administrative. Il exige que les actes et documents imposés par la loi et les règlements aux entreprises, ainsi que ceux qui sont destinés à leur personnel, soient établis dans la langue de la région où elles ont leur siège d'exploitation. Le ministre de l'Intérieur de l'époque a tenté de justifier cette disposition au regard de l'article 23 de la Constitution, en prétendant que "les dirigeants d'entreprises en viennent à partager quelque peu, dans la société moderne, l'exercice de l'autorité publique" <sup>25</sup>. Cette interprétation progressiste, pour le moins originale en droit positif belge, ne peut que prêter à sourire. L'inconstitutionnalité est ici patente <sup>26</sup>. La loi n'en a pas moins été adoptée, pour que "l'homogénéité linguistique et culturelle ne soit pas battue en brèche sur le plan de la vie économique et sociale" <sup>27</sup>.

La tension entre l'ordre constitutionnel belge et l'idée de droit flamande se solde ainsi par la victoire de la seconde sur le premier.

La constitutionnalisation des lois du 30 juillet 1963 et du 2 août 1963 par l'article 59 bis, § 3, introduit dans la Constitution en 1970, confirmera cette victoire <sup>28</sup>. Mais on

22. Dans le sens de l'inconstitutionnalité, voy. P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 104-105 ; et F. DELPÉREE, *Droit constitutionnel*, T.I, Bruxelles, Larcier, 1980, n° 134.

23. Ch. HUBERLANT et Ph. MAYSTADT, *Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité*, in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, Larcier, 1973, p. 492.

24. Pour une discussion plus approfondie, voy. P. MAROY, *op. cit.*, p. 467-470 et p. 487-489 ; P. WIGNY, *op. cit.*, p. 104-105.

25. Cité par P. MAROY, *op. cit.*, p. 490.

26. En ce sens *ibid.*, p. 489-491 ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 200, note 2 ; F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, n° 134 ; Ch. HUBERLANT et Ph. MAYSTADT, *op. cit.*, p. 492-494 ; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1966<sup>2</sup>, n° 422 ; P. WIGNY, *op. cit.*, p. 105-106.

27. Rapport de la commission de l'Intérieur du Sénat, cité par P. MAROY, *op. cit.*, p. 490.

28. Cfr P. WIGNY, *op. cit.*, p. 149.

notera que c'est encore au prix d'une irrégularité. En effet, "bien que le procédé soit hautement condamnable, il est impossible de ne pas voir dans l'article 59 bis une modification implicite de l'article 23, alinéa 2" <sup>29</sup>.

Enfin, on sait de quelle manière l'idée d'homogénéité linguistique a poursuivi sa progression par la suite, depuis l'arrêt *Germis* rendu par le Conseil d'Etat le 17 août 1973 <sup>30</sup> jusqu'à la loi du 9 août 1988, dite "de pacification communautaire" <sup>31</sup>, en passant par le décret flamand du 19 juillet 1973, plus connu sous le nom de décret de septembre <sup>32</sup>. Ce qui est frappant, c'est que tous ces succès ont encore été remportés au prix de plusieurs violations de la Constitution <sup>33</sup>.

Au terme de ce chemin, la doctrine flamande pourra décrire "le système fédéral belge" comme un système "basé sur le principe de la territorialité et comportant des régions linguistiques homogènes" <sup>34</sup>. Si l'on ne perd pas de vue les particularités de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et des communes dites "à facilités", la proposition est exacte. Elle signifie, de l'aveu de son auteur lui-même, que le système répondra, à cet égard, aux "exigences" du "Mouvement flamand" <sup>35</sup>.

### § 3. *La scission de l'Université catholique de Louvain en 1968*

**286.** L'idée d'homogénéité linguistique territoriale, toujours elle, atteint, ici sur un plan psycho-sociologique, son point culminant avec la décision du mouvement flamand de ne

29. E. CEREXHE et X. DELGRANGE, *op. cit.*, p. 155. D'une part, l'article 59 bis ajoute des exceptions, au bénéfice des Conseils de Communauté, au principe de la liberté d'emploi des langues toujours reconnu dans l'article 23. Et, d'autre part, selon la Cour d'arbitrage et la doctrine flamande du moins, il modifie l'article 23 à l'égard de l'autorité nationale elle-même, en lui donnant, dans les limites de sa compétence territoriale résiduaire, la même compétence matérielle pour régler l'emploi des langues que les Communautés. Cfr *ibid.*, p. 155-156 et Y. LEJEUNE, *La protection des droits et libertés*, in *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 360 et sv.

30. C.E., n° 15.990, 17 août 1973, *Germis*, R.A.A.C.E., p. 659-673.

31. Cfr *supra*, n° 284.

32. Cfr P. MAROY, *Des lois et décrets sur l'emploi des langues dans les entreprises*, in *J.T.*, 1978, p. 269 et sv. ; 289 et sv. ; M. MAHIEU, *Les décrets linguistiques devant la Cour d'arbitrage*, in *J.T.*, 1986, p. 209-214.

33. Cfr les références des notes 15, 16 et 32. L'on se permet de renvoyer en particulier à nos propres études citées dans ces notes pour une approche nuancée de cette notion d'inconstitutionnalité, dans le cadre des théories contemporaines de l'interprétation en droit. Cfr aussi H. DUMONT, *Des contrôles de constitutionnalité et de légalité en droit public aux contrôles du pouvoir en droit privé : pour une théorie critique des contrôles de la validité des actes unilatéraux émanant d'un pouvoir public ou privé*, in *Droit et pouvoir*, T.I, *La validité*, sous la dir. de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 193-250, en particulier p. 231-236.

34. J. VELAERS, *op. cit.*, p. 84.

35. *Ibid.*, p. 70 et 79-86.

plus supporter la présence séculaire de la section francophone de l'U.C.L. dans une ville située en territoire flamand. Les conséquences politiques de cette décision, prise à l'encontre d'un accord traduit cinq ans auparavant dans les lois linguistiques de 1963 <sup>36</sup>, seront immenses : l'épiscopat belge s'inclinera, se révélant "beaucoup plus faible que le mouvement flamand" <sup>37</sup> ; et l'unité des trois partis traditionnels volera en éclat dans le prolongement de cette "secousse sismique", au cours des dix années suivantes <sup>38</sup>, tandis que deux partis communautaires francophones y trouveront la source d'une audience électorale accrue et d'un pouvoir d'influence considérable <sup>39</sup>.

#### §4. *La révision constitutionnelle de 1968-1971*

**287.** Suite aux travaux du Groupe dit des 28, composé des délégués de tous les partis représentés au Parlement, y compris les partis communautaires, la structure unitaire de l'Etat est considérée comme dépassée <sup>40</sup>. L'autonomie culturelle, qui était encore envisagée en 1964 par les trois partis traditionnels dans le cadre de cette structure unitaire <sup>41</sup>, est maintenant pensée —avec un degré de conscience juridique très variable selon les partenaires, mais cela importe peu— selon une logique fédérale <sup>42</sup> : on veut reconnaître aux futurs Conseils culturels le pouvoir de prendre des décrets qui ont "valeur de loi", à l'abri de toute relation de tutelle avec l'Etat central.

La création en 1970 des Communautés —dites culturelles à l'époque— par les articles 3 ter et 59 bis nouveaux de la Constitution manifesterait ainsi la première consécration de l'idée de droit fédérale dans le droit positif belge.

---

36. Cfr P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namur-Bruxelles, S.E.M.S.J.-Larcier, 1972, p. 20-21.

37. F. PERIN, *op. cit.*, p. 205.

38. *Ibid.*, p. 207.

39. Il s'agit du Front Démocratique des Francophones (F.D.F.) et du Rassemblement Wallon (R.W.), nés respectivement en 1963 et en 1968.

40. Le "Groupe des 28" travaille entre le 24 septembre et le 13 novembre 1969. Cfr F. PERIN, *op. cit.*, p. 211-212 ; et P. WIGNY, *op. cit.*, p. 35-41.

41. Le "Groupe de Travail" constitué par décision du Conseil des Ministres du 6 avril 1962, ainsi que la Commission pour la réforme des institutions, dite la "Table Ronde", installée le 14 janvier 1964 pour prolonger les réflexions du "Groupe de Travail" entre représentants des trois partis politiques traditionnels, étaient restés attachés à la structure unitaire de l'Etat. Les Conseils culturels envisagés à l'époque n'avaient qu'un pouvoir d'avis et, dans certaines conditions, un pouvoir réglementaire exercé dans le cadre des lois nationales. Cfr P. WIGNY, *op. cit.*, p. 28-30 ; 126-129.

Il y a donc eu, entre 1964 et 1968, une "mutation radicale" comme l'écrit P. WIGNY. Elle s'explique largement par le "coup de Louvain", et le succès des partis communautaires qui s'en est suivi aux élections du 31 mars 1968 : cfr *ibid.*, p. 128.

42. Cfr F. DELPÉRIE, *La Belgique, Etat fédéral ?*, in *Rev. dr. publ.*, 1972, p. 607 et sv.



C'est dans ce contexte que la loi dite du pacte culturel naîtra.

## **Section 2 : L'organisation administrative de l'action culturelle publique : une anticipation du fédéralisme culturel**

### **Introduction**

**288.** L'évolution politique et administrative du ministère de l'Instruction publique entre 1958 et 1970 témoigne à la fois du "déboîtement de la fonction Culture par rapport à la fonction Education nationale", et des progrès de l'autonomie revendiquée par les deux futures Communautés dans la gestion de ces deux secteurs <sup>43</sup>. L'on examine sous ces deux angles, successivement l'évolution politique (§ 1) et l'évolution administrative (§ 2). Dans un troisième et dernier temps, on verra comment un arrêt du Conseil d'Etat avalise cette double évolution et prépare la mutation de l'autonomie culturelle en une idée de droit fédérale (§ 3).

#### **§ 1. *La consécration politique de l'autonomie culturelle dans la structure gouvernementale de l'Etat***

**289.** Le premier phénomène dit de "déboîtement" apparaît dans la composition du Gouvernement Eyskens (6 novembre 1958-2 septembre 1960) : outre le ministre traditionnellement chargé de l'Instruction publique, on y observe un ministre des Affaires culturelles (en l'occurrence M.P. Harmel) <sup>44</sup>.

Le même phénomène se conjugue avec le second, l'autonomie culturelle, dans le Gouvernement Eyskens suivant (2 septembre 1960-27 mars 1961) : on y trouve un ministre de l'Instruction publique et —c'est une innovation— un ministre sous-secrétaire d'Etat aux Affaires culturelles, avec cette particularité que le premier est francophone, tandis que le second —R. Van Elslande— est flamand <sup>45</sup>.

Les élections du 26 mars 1961 —qui se dérouleront donc après la grande grève de l'hiver 60— sont marquées par la percée de la *Volksunie* (V.U.) en Flandre, qui passe de 1 à 5 sièges à la Chambre, et par une progression des socialistes et des communistes. Ce

---

43. A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, I.B.S.P.-CRISP, 1974, p. 165.

44. N. DE WINTER, *Elections et gouvernements. Eléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Creadif, 1991, p. 143-144.

45. Cfr A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 165 et 171.

succès de la *V.U.*, ainsi que le dynamisme du *Mouvement populaire wallon*, donnent à l'idée de droit fédérale une force de pression accrue, à laquelle les sociaux-chrétiens flamands, en particulier, ne sont pas insensibles <sup>46</sup>. Toujours est-il que le Gouvernement Lefèvre (25 avril 1961-24 mai 1965) poursuit dans la voie de l'autonomie culturelle en distinguant cette fois un ministre (francophone) de l'Education nationale et de la Culture et un ministre (flamand), qualifié de ministre-adjoint à l'Education nationale et à la Culture <sup>47</sup>.

Les deux phénomènes majeurs de la décennie —le déboîtement de la fonction Culture par rapport à la fonction Education nationale, et l'autonomie culturelle— vont ensuite se conjuguer et s'accroître encore dans les compositions gouvernementales ultérieures : le Gouvernement Harmel (27 juillet 1965-11 février 1966) comprend un ministre (francophone) de l'Education nationale, un ministre-secrétaire d'Etat (flamand), adjoint à l'Education nationale, et deux ministres-secrétaires d'Etat, un francophone et un flamand, respectivement à la Culture française —P. de Stexhe— et à la Culture néerlandaise —A. Declerck— ; et le Gouvernement Vanden Boeynants (19 mars 1966-7 février 1968) comprend un ministre (flamand) de l'Education nationale (secteur néerlandophone), un ministre-secrétaire d'Etat (francophone) à l'Education nationale (secteur francophone), un ministre (francophone) de la Culture française qui est en même temps ministre de la Justice (P. Wigny), et un ministre (flamand) de la Culture néerlandaise qui est en même temps ministre des Affaires européennes (R. Van Eslande).

Le point d'aboutissement de cette succession de formules apparaît dans la composition du Gouvernement Eyskens (17 juin 1968-8 novembre 1971), formé au lendemain de la crise de Louvain et après le succès électoral des partis communautaires : on y observe tout simplement deux ministres de l'Education nationale et deux ministres de la Culture (A. Parisi pour la Culture française et F. Van Mechelen pour la Culture néerlandaise). Cette dernière formule se maintiendra dans tous les gouvernements suivants, jusqu'à la formation des Exécutifs de Communautés et de Régions en 1980 <sup>48</sup>.

---

46. Cfr N. DE WINTER, *op. cit.*, p. 149.

47. Il s'agit respectivement d'un socialiste (d'abord V. Larock, ensuite H. Janne) et d'un social chrétien (R. Van Eslande).

48. Sur tout ce qui précède, cfr. N. DE WINTER, *op. cit.*, p. 150-192 ; A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 165-166 et p. 171 ; D. NORRENBORG, *La gestion du Ministère de l'Education nationale et de la Culture*, in *Res Publica*, 1968, p. 375-377.

§ 2. *La consécration juridique de l'autonomie culturelle dans la structure administrative de l'Etat*

**290.** L'évolution politique que l'on vient de rappeler a évidemment trouvé sa traduction administrative dans l'évolution des structures du ministère de l'Instruction publique devenu, en avril 1961, le ministère de l'Education nationale et de la Culture, ainsi que dans celle de l'Institut national de radiodiffusion (I.N.R.). Identifions brièvement les principaux jalons de cette évolution.

**291.** Le premier est constitué par l'importante loi organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge du 18 mai 1960, précisément préparée par le premier ministre des Affaires culturelles, M. P. Harmel <sup>49</sup>. C'est, dit celui-ci devant la commission sénatoriale, "la consécration du principe de l'autonomie culturelle en matière de radio et de télévision" qui "nécessite une réforme d'une telle ampleur qu'elle exclut une simple modification de la loi du 18 juin 1930" <sup>50</sup>. Le souci de réaliser ce principe d'une manière "aussi complète que possible" <sup>51</sup> conduit le législateur à remplacer l'unique établissement public, l'I.N.R., existant jusqu'alors par trois établissements publics distincts, la "Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises (R.T.B.)", la "Belgische Radio en Televisie, nederlandse uitzendingen (B.R.T.) et "l'Institut des services communs" <sup>52</sup>. Chaque institution jouit de la personnalité juridique, dispose de son propre budget et de son propre personnel. "Il s'agit là d'une des idées fondamentales" de la loi : permettre à la R.T.B. et à la B.R.T., "étant donné la dualité culturelle de la Belgique", de s'épanouir "librement selon le génie propre de chacune (des) deux communautés nationales", identifiées il y a peu par le Centre Harmel <sup>53</sup>.

Bien sûr, les trois établissements publics sont encore tributaires de normes légales communes, et ils sont encore "placés sous le contrôle politique, administratif et financier

---

49. *Mon. b.*, 21 mai 1960 ; errata *Mon. b.*, 27-28 mai 1960. Auparavant, une loi du 2 janvier 1959 et un arrêté royal pris le lendemain avaient fait relever l'I.N.R. du nouveau ministre des Affaires culturelles : cfr R. VERTOMMEN, *Le statut de la radiodiffusion en Belgique. Historique et évolution*, in *Etudes de radio-télévision*, n°27, mai 1980, p. 32.

50. Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles par M. DE MAN, *Doc. parl.*, Sénat, s.o. 1959-1960, n°119, reproduit dans *Textes de la loi et des travaux préparatoires*, R.T.B., s.l., s.d., p. 93.

51. *Ibid.*, p. 80.

52. Art. 1er et 2 de la loi.

53. Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, *loc. cit.*, p. 80-82.

des mêmes autorités, à savoir celles de l'Etat" <sup>54</sup>. Il n'empêche, on peut voir dans cette loi du 18 mai 1960 une forme d'anticipation de la communautarisation des matières culturelles qui interviendra dix ans plus tard <sup>55</sup>.

La composition des conseils d'administration respectifs en témoigne également : leurs membres sont choisis par la Chambre ou par le Sénat sur une liste de candidats désignés par des entités dont l'appartenance à l'une ou l'autre des Communautés est nette sauf exception : les Conseils provinciaux <sup>56</sup>, les Académies, les Universités et le Conseil supérieur de l'éducation populaire (dont on sait qu'il est divisé en deux sections) <sup>57</sup>.

L'organisation des tribunes politiques par les organes d'administration des deux instituts constituera une autre application intéressante du principe de l'autonomie culturelle. Comme elle est au coeur d'un arrêt du Conseil d'Etat, de première importance, qui retiendra toute l'attention au terme de ce paragraphe, l'on y reviendra à ce moment.

**291 bis.** Deuxième jalon de l'évolution administrative : l'arrêté royal du 4 janvier 1963 portant fixation du cadre organique du personnel dirigeant de l'administration centrale du ministère de l'Education nationale et de la Culture <sup>58</sup>. Il dédouble les directions générales de l'enseignement ainsi que celles des affaires culturelles. Le secrétariat général et le conseil de direction demeurent "unitaires". Mais un arrêté royal du 29 mars 1963 crée au sein du département, deux "administrations générales de la Culture" distinctes, couvrant l'ensemble des activités culturelles et chapeautées par deux administrateurs généraux situés à un rang intermédiaire entre ceux de secrétaire général et de directeur général <sup>59</sup>.

54. F. DELPÉREE, *Radio et télévision en Belgique*, in *Radio et télévision en Europe*, sous la dir. de Ch. DEBBASCH, Paris, CNRS, 1985, p. 68.

55. En ce sens A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann. Dr. Louv.*, 1987, p. 96-98. Dans son exposé au Sénat, le président de la commission des affaires culturelles, Pierre Nothomb, s'opposera à la philosophie du projet au nom de l'unicité de la culture belge et de la nécessité d'adopter "toujours une seule attitude nationale en face des événements ..." : cfr C.R.A., Sénat, s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, reproduit dans la brochure précitée, p. 205.

56. Le conseil provincial du Brabant désigne 4 ou 5 candidats au conseil d'administration de la R.T.B., et 4 ou 5 candidats au conseil d'administration de la B.R.T.

57. Art. 8 de la loi. Pour le reste, le ministre a dû constater qu'il est, à ce moment "constitutionnellement impossible de réunir les membres d'expression française du Sénat et de la Chambre des Représentants en une séance commune, afin de procéder à la nomination des membres du conseil d'administration de la R.T.B., etc." ... Cfr *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles*, loc. cit., p. 113. On le voit, ce propos dessine en creux la composition des futurs conseils culturels ...

58. *Mon. b.*, 16 janvier 1963.

59. Ont été désignés comme administrateurs généraux les deux directeurs généraux des Arts et Lettres ... qui apparaissaient alors comme des "primus inter pares" par rapport à leurs collègues de la Jeunesse et des Loisirs. Le souci de renforcer à la fois l'autonomie culturelle et le "déboîtement" du

En pratique, le secrétaire général va "perdre progressivement le contrôle des affaires culturelles au profit des Administrateurs généraux" <sup>60</sup>, et l'autonomie de gestion des deux secteurs Education nationale et Culture ne cessera pas de croître, en même temps que le clivage linguistique au sein de chacun de ces secteurs <sup>61</sup>.

**292.** Troisième jalon : les arrêtés royaux des 8 septembre 1965 et 21 avril 1966 portant désignation des ministres dont relèvent les instituts de la radiodiffusion télévision belge, scindent le contrôle sur le R.T.B. et sur la B.R.T. <sup>62</sup>.

**293.** Quatrième jalon et aboutissement du processus centrifuge : l'arrêté royal du 25 septembre 1969 portant dédoublement du ministère de l'Education nationale et de la Culture <sup>63</sup>. Ledit ministère, porte l'article premier, "est dédoublé en deux ministères, à savoir le Ministère de l'Education nationale et de la Culture française et le Ministère de l'Education nationale et de la Culture néerlandaise".

Toute cette évolution politique et administrative prend évidemment "un sens symbolique " que François Perin résume par une question : "S'il y a deux ministres de l'Education nationale, se peut-il qu'il n'y ait néanmoins qu'une Nation ?" <sup>64</sup>. La réponse est d'évidence négative. Mais la question renvoie à une autre : s'il y a deux nations symbolisées par deux ministères distincts de l'Education nationale, se peut-il qu'elles puissent néanmoins continuer à vivre sous un toit politique commun, c'est-à-dire continuer à faire vivre un Etat commun ?

Mais n'anticipons pas. C'est du côté du juge qu'il faut à présent se tourner. On sait comment l'idée de droit fédérale a progressé dans la société civile et au niveau des pouvoirs législatif et exécutif. Comment le juge réagit-il, pour sa part, face à cette progression ? Un arrêt du Conseil d'Etat particulièrement intéressant, permet de s'en faire une idée <sup>65</sup>.

---

secteur Culture vis-à-vis du secteur Education nationale a ainsi engendré une situation administrative peu claire et exceptionnelle dans le système belge : cfr A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 166 et D. NORRENBORG, *op. cit.*, p. 375.

60. Cfr D. NORRENBORG, *op. cit.*, p. 376.

61. Cfr *ibid.*, p. 376-377.

62. *Mon. b.*, 21 septembre 1965 et 17 mai 1966.

63. *Mon. b.*, 30 septembre 1969.

64. F. PERIN, *op. cit.*, p. 203.

65. L'on n'ignore évidemment pas que la section d'administration du Conseil d'Etat relève formellement du pouvoir exécutif. Elle n'en exerce pas moins une fonction juridictionnelle, assortie des mêmes

§ 3. *La consécration juridictionnelle de l'autonomie culturelle dans l'arrêt Moulin et De Coninck du 6 avril 1966*

294. C'est l'arrêt *Moulin et De Coninck* du 6 avril 1966 qui retient ici toute l'attention <sup>66</sup>. Il avalise la double évolution politique et administrative que l'on vient de retracer, et il prépare la mutation de l'autonomie culturelle, en une idée de droit fédérale.

Les faits de la cause sont simples. Depuis 1949 jusqu'en 1960, le Parti communiste de Belgique (P.C.B.) avait accès aux tribunes politiques incluses dans la programmation de l'Institut national de radiodiffusion (I.N.R.), à raison de trois causeries par an, tandis que les "trois grands partis nationaux" se voyaient attribuer chacun neuf causeries. On a déjà présenté cette réglementation en son temps <sup>67</sup>. Elle s'appliquait tant aux émissions néerlandaises qu'aux émissions françaises, et était fondée sur "une certaine proportionnalité" en fonction de la "force numérique des partis au Parlement" <sup>68</sup>.

Le 29 mai 1961, le conseil d'administration de la B.R.T. déduit de la nouvelle loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge <sup>69</sup> que dorénavant un parti politique ne peut avoir accès aux tribunes politiques de l'institut flamand qu'à la condition d'être représenté tant au Sénat qu'à la Chambre par au moins un élu "dans la partie flamande du pays". Par application de cette décision, le P.C.B. —qui a un député dans l'arrondissement électoral de Bruxelles, mais aucun sénateur ni dans cet arrondissement ni dans ceux de la région de langue néerlandaise— se voit avisé de ce qu'il ne remplit plus les conditions requises pour bénéficier d'un temps d'émission. Les tribunes politiques sont alors réparties de la même manière qu'auparavant, à cette différence près que les trois causeries du P.C.B. sont attribuées à la Volksunie qui satisfait, pour sa part, aux nouvelles conditions ...

295. Le secrétaire national du P.C.B. introduit dès lors un recours auprès du Conseil d'Etat contre cette décision. Il l'estime illégale, d'abord —c'est son premier moyen—

garanties d'indépendance et d'impartialité que celles applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire. Cfr par ex. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, T.I., *Le système institutionnel*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 176.

66. C.E., 6 avril 1966, *Moulin et De Coninck*, n°11749, A.A.C.E., p. 331, et J.T., 1967, p. 401, avec les obs. de J. GOL.

67. Cfr *supra*, n° 266 et sv.

68. Arrêt cité, J.T., 1967, p. 402.

69. Cfr *supra*, n° 291.

parce que ni l'article 1er de la Constitution, ni l'article 1er de la loi du 18 mai 1960, ni aucune autre loi ne crée ou ne délimite une semblable "partie flamande du pays".

Le Conseil d'Etat rejette ce moyen comme non fondé. Sa motivation est particulièrement intéressante. A propos de l'article 1er de la Constitution, il déclare que cette disposition ne s'oppose pas, comme telle, "à une division du territoire différente de la division en provinces, plus particulièrement à une division en régions linguistiques, lorsque cette division peut être considérée comme rationnelle en vue de l'organisation du service [public] et, en outre, ne viole pas d'autres prescriptions". La notion de rationalité cache évidemment un jugement de valeur. Celui-ci commence à apparaître dans le considérant suivant qui concerne l'article 1er de la loi du 18 mai 1960.

Cet article, reconnaît la haute juridiction, "n'a pas divisé le royaume en deux régions sur la base desquelles les attributions, voire même les tâches, seraient réparties entre la R.T.B. et la B.R.T.". Il n'a pas davantage, reconnaît-elle encore, "déterminé à quelle catégorie de Belges sont destinées les émissions dans chaque langue". "Il est néanmoins évident, ajoute-t-il aussitôt,

"que le législateur, exception faite de quelques émissions spéciales, a confié comme mission première à la B.R.T. d'émettre des programmes qui répondent aux besoins de la population d'expression néerlandaise du pays ; qu'une des caractéristiques élémentaires de la vie communautaire belge est que cette population habite une partie déterminée et homogène du territoire, d'où la notion de 'région linguistique' ; que non seulement toute une législation linguistique a été construite au départ de ce phénomène, mais que celui-ci a aussi servi de base à ce qu'on appelle l'autonomie culturelle, c'est-à-dire l'organisation du fonctionnement de l'autorité lors de l'accomplissement de sa tâche culturelle ; qu'il n'est dès lors pas admissible qu'une réglementation émanant d'un service public soit considérée comme irrégulière, [à remarquer : la tournure étonnante de cette phrase qui paraît dénoter un certain *a priori*, comme si le juge était choqué par l'argument du requérant...N.D.l'A.] du seul fait qu'elle contient une référence à ce phénomène linguistico-géographique légalement reconnu, qui est plus ou moins correctement désigné, en ce qui concerne la partie d'expression néerlandaise de la population, par les mots 'la partie flamande du pays' ; que le fait de se référer à ce phénomène en vue d'organiser les émissions radiophoniques est d'autant moins critiquable que la loi du 18 mai 1960 doit être considérée comme une application du principe de l'autonomie culturelle, ainsi qu'il ressort des termes des travaux préparatoires de cette loi, entre autres du rapport de la commission sénatoriale (Sénat, 1959-1960, doc 119, p. 7), et que l'article 8, § 1er, de cette même loi, qui règle la nomination des membres des conseils d'administration des deux instituts, fonde lui aussi son prescrit sur les régions linguistiques ; qu'aussi bien l'organisation des émetteurs régionaux s'appuie sur la division en deux régions linguistiques ; que, dès lors, l'emploi de la notion 'région linguistique' dans les règlements de la B.R.T. ne viole pas l'article 1er de la loi du 18 mai 1960, mais,

au contraire, est entièrement conforme à la portée de cet article et de la loi tout entière" <sup>70</sup>.

On peut faire trois observations devant ce raisonnement. Un : affirmer que "la population d'expression néerlandaise du pays (...) habite une partie déterminée et homogène du territoire", n'est-ce pas manquer quelque peu de nuance, aussi bien sur le plan du fait que sur celui du droit positif en vigueur à ce moment ? Du reste, cette affirmation est contredite un peu plus loin par l'arrêt lui-même quand, dans son examen d'un autre moyen qui ne nous intéresse pas pour le surplus, il aborde la question de savoir s'il y a lieu d'insérer dans la partie flamande du pays l'arrondissement électoral de Bruxelles. Le Conseil d'Etat y répond positivement

"parce que, sur le plan de la mission culturelle de l'autorité, les personnes d'expression néerlandaise de l'agglomération bruxelloise n'ont certes pas moins de droits ou de titres à faire valoir que les personnes d'expression néerlandaise des communes dont la langue administrative est le néerlandais ; qu'à cet égard, l'article 8, § 1er, de la loi du 18 mai 1960 contient une indication favorable à cette interprétation, en ce qu'il dispose que le conseil provincial du Brabant, province bilingue, désigne des candidats au conseil d'administration tant de l'institut des émissions néerlandaises que de l'institut des émissions françaises ; que, dès lors, l'expression 'élu dans la partie flamande du pays', employée dans la décision attaquée du 29 mai 1961, doit s'interpréter comme désignant 'les élus représentatifs de la population d'expression néerlandaise de Belgique' ; qu'en conséquence l'élu d'un arrondissement électoral dont la langue administrative est le néerlandais, est considéré comme naturellement représentatif, tandis que le caractère représentatif du député ou du sénateur directement élu dans l'arrondissement électoral de Bruxelles devra être vérifié, par rapport à la population d'expression néerlandaise, —à défaut, de critères strictement juridiques, sur la base des données et critères de fait que le conseil d'administration aura fixés au moment où le problème se posera de façon concrète" <sup>71</sup>.

Il ressort de ce seul considérant que "la partie flamande du pays" n'est pas une notion juridiquement circonscrite avant la révision constitutionnelle de 1970, et qu'elle ne coïncide pas avec "une partie déterminée et homogène du pays", pas plus que la région de langue néerlandaise ne coïncide avec la "population d'expression néerlandaise". Pourquoi alors affirmer le contraire dans la réponse au premier moyen <sup>72</sup> ? Quoi qu'il en soit, l'effet produit par cette affirmation est d'introduire dans le droit jurisprudentiel l'idée, encore para-légale en 1961, d'homogénéité linguistique territoriale.

---

70. Arrêt cité, *J.T.*, 1967, p. 404.

71. *Ibid.*, p. 406.

72. Rappelons aussi —une fois encore— que les six communes dites à facilités de la périphérie bruxelloise n'ont été expressément incorporées dans la région de langue néerlandaise qu'en 1970 : cfr P. MAROY, *op. cit.*, p. 498, et P. WIGNY, *op. cit.*, p. 113.



Deuxième observation. Après son interprétation pour le moins discutable de la législation linguistique, le Conseil d'Etat fournit une interprétation de la notion d'autonomie culturelle. Il donne à celle-ci une base territoriale, et non personnelle, en la déterminant par référence, précisément, à la notion de région linguistique. Il n'est certes pas douteux que la loi du 18 mai 1960 se présente elle-même comme une application du principe de l'autonomie culturelle <sup>73</sup>. De là à déduire que cette autonomie culturelle doit nécessairement s'interpréter conformément à un principe de territorialité, il y a une marge. L'argument tiré de l'article 8, § 1er, de la loi du 18 mai 1960 ne paraît pas décisif puisqu'il joue en sens contraire dans le considérant consacré à l'arrondissement électoral de Bruxelles.

Affirmer le principe de territorialité si tôt, c'est annoncer la réforme de 1980, comme l'a bien vu Mme A.Rasson-Roland dans son commentaire de l'arrêt <sup>74</sup>. Pour le dire autrement, c'est faire passer dans le droit jurisprudentiel une idée de droit para-légale défendue par le mouvement flamand et avalisée par le Centre Harmel.

Troisième observation. Nul ne doute que l'autonomie culturelle fonde la B.R.T. à élaborer "des programmes qui répondent aux besoins de la population d'expression néerlandaise du pays". Mais qu'est-ce qui permet de tenir pour établi que cette population n'éprouve aucun intérêt pour les thèses d'un parti politique qui se présente dans tous les arrondissements électoraux du pays, qui possède 5 sièges à la Chambre, et dont les élus sont présumés représenter la nation belge entière, en vertu de l'article 32 de la Constitution ? Réponse de la B.R.T. : c'est l'insuffisante représentativité du parti en question dans la "partie flamande du pays". Mais la question rebondit alors : ce critère est-il admissible, eu égard précisément à l'article 32 de la Constitution ?

**296.** Tel est précisément l'argument invoqué par le requérant dans son second moyen : la décision de la B.R.T.,

"parce qu'elle ne tient compte que des députés ou sénateurs élus dans une certaine partie du pays, n'accorde à ces députés et sénateurs qu'un caractère représentatif limité à l'arrondissement électoral dont ils sont les élus, alors que l'article 32 de la Constitution dispose au contraire que les membres des deux Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés".

Le Conseil d'Etat rejette ce second moyen en raisonnant comme suit :

---

<sup>73</sup>. Cfr *supra*, n° 291.

<sup>74</sup>. A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 96-98.

"Considérant que la portée de la réglementation incriminée consiste à déterminer, au moyen des résultats électoraux, l'importance de l'audience dont bénéficie chaque parti politique auprès du public, facile à localiser, auquel les émissions néerlandaises sont destinées, afin de pouvoir ensuite établir, pour chaque parti distinctement, s'il est bien justifié, du point de vue d'un emploi rationnel du temps d'émission disponible apprécié en fonction de l'intérêt supposé des auditeurs, de consacrer des émissions à la diffusion dans ledit public des idées de ce parti ; que les résultats électoraux ont incontestablement une valeur indicative —ne fût-elle pas absolue— pouvant contribuer à évaluer l'intérêt qu'un parti peut susciter dans la population ; que depuis la création de la 'Vrije Politieke Tribune', il n'a été tenu compte que des seules élections parlementaires, plus particulièrement du résultat final de celles-ci, c'est-à-dire non pas du nombre de voix obtenues, mais du nombre de députés élus et de sénateurs directement élus ; que depuis lors l'élection d'au moins un sénateur et un député a toujours été considérée comme la condition minimum requise en vue de l'obtention d'une part de temps d'émission, parce qu'un tel succès électoral était considéré comme la garantie minimum d'un intérêt suffisant de la part des auditeurs ; que la règle édictée par la décision attaquée, à savoir ne tenir compte dorénavant que des seuls sénateurs et députés élus dans 'la partie flamande du pays', est entièrement conforme au but pour lequel le critère fut établi, à savoir : évaluer l'intérêt des auditeurs d'expression néerlandaise qui forment le public de la B.R.T. ; qu'il résulte de l'analyse ci-dessus que le critère établi par la B.R.T. n'est utilisé que dans une matière totalement étrangère au statut et aux prérogatives des membres du Parlement —prendre la parole à la radio n'étant d'ailleurs pas une de ces prérogatives, et qu'il ne constitue donc pas pour ceux-ci un obstacle à la défense, au Parlement, en leur qualité de représentants de la nation entière, des intérêts de tous les groupes de la population sans distinction d'ordre social ou ethnique ; que, dès lors, le critère incriminé par le requérant ne peut constituer une violation de l'article 32 de la Constitution ; que le deuxième moyen n'est pas davantage fondé" <sup>75</sup>.

Le raisonnement de la haute juridiction administrative, reproduit ci-dessus *in extenso* pour la clarté de la discussion, n'entraîne pas la conviction. Il se noue au moment où il affirme que le critère de la représentativité dans la partie flamande du pays est utilisé ici "dans une matière *totalement* étrangère au statut et aux prérogatives des membres du Parlement". N'est-ce pas se cantonner dans une approche particulièrement formaliste et désuète de ce statut et de ces prérogatives qui contraste singulièrement avec l'approche pour le moins audacieuse préalablement développée à propos de la législation linguistique et de l'autonomie culturelle ? Mais ce n'est pas encore une objection décisive. Ce qui paraît l'être, c'est que cette interprétation des prérogatives des parlementaires est contredite par la décision incriminée que l'arrêt lui-même valide. En effet, si les partis politiques se voient reconnaître, par cette décision, un intérêt légitime à diffuser leurs idées à l'antenne, c'est seulement dans la mesure où ils ont des élus au Parlement. Le lien entre la qualité d'élu et la prérogative du parti de l'élu de pouvoir prendre la parole à la

---

75. Arrêt cité, *J.T.*, 1967, p. 404-405.

radio est fait par la décision de la B.R.T. elle-même. Une fois que ce lien est opéré, le conseil d'administration est dans l'obligation d'en organiser les modalités en respectant l'article 6 de la Constitution. Il doit donc, comme le rappellera le Conseil d'Etat dans sa réponse à un troisième moyen alléguant une violation de cet article, n'utiliser que des critères de distinction entre les partis "légalement admissibles", autrement dit des critères dont "la prise en considération (...) n'est contraire à aucune règle" <sup>76</sup>. La règle constitutionnelle qui veut que tout élu représente la nation belge toute entière, et son interprétation à la lumière du système constitutionnel strictement unitaire (*de lege lata*) de l'époque, paraissent alors imposer la présomption d'un intérêt des électeurs néerlandophones à entendre le point de vue de n'importe quel parti politique atteignant un seuil minimal de représentativité déterminé à l'échelle nationale. Toute distinction entre les partis fondée sur une différence de représentativité calculée à l'échelle d'une collectivité dénuée de toute forme d'existence juridique sur le terrain des structures de l'Etat et de l'organisation de la représentation nationale viole l'article 6 de la Constitution combiné avec l'article 32. Tel est très probablement le raisonnement qu'un juge attaché à la sauvegarde de la structure constitutionnelle de l'Etat n'aurait pas manqué de tenir.

**297.** En conclusion, on peut dire de l'arrêt *Moulin et De Coninck* que son interprétation de l'autonomie culturelle réalise une opération exemplaire pour une sociologie du droit attentive à ces moments cruciaux où une idée de droit quitte la paralogie pour passer à l'assaut du droit étatique. Il fait produire à l'autonomie culturelle, c'est-à-dire à une forme d'organisation administrative non prévue par la Constitution, mais correspondant aux attentes d'une collectivité juridique imaginaire portée par un mouvement social puissant, des conséquences dans l'ordre constitutionnel et politique qui transgressent les limites de celui-ci en anticipant la reconnaissance de cette collectivité.

"L'unité et l'homogénéité de la région de langue néerlandaise ont toujours été les objectifs prioritaires du mouvement flamand". Et "le principe de la territorialité est par ailleurs fondamental" dans le système fédéral tel que ce mouvement l'a compris, écrit M. Jan Velaers en 1989 <sup>77</sup>. Tout se passe dans l'arrêt *Moulin et De Coninck* de 1966 comme si le Conseil d'Etat avait voulu s'associer à la réalisation de ces deux facettes de l'idée de droit fédérale, sans attendre la révision constitutionnelle de 1970.

---

<sup>76</sup>. *Ibid.*, p. 405.

<sup>77</sup>. J. VELAERS, *La Communauté et la Région flamandes : leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre ?*, in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, sous la dir. de M. UYTENDAELE, *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, p. 79.

## **Chapitre II : Le processus de positivation du principe de pluralisme**

### **Introduction**

**298.** Pour décrire et expliquer le processus de positivation du principe de pluralisme idéologique et philosophique dans le droit public belge de la culture entre 1960 et 1970, il convient d'abord d'examiner le profil sociologique des premiers bénéficiaires dudit principe : les familles politiques traditionnelles. Dans le titre premier de la présente partie, on a rappelé comment ces familles se sont formées. Il importe de faire le point sur leur évolution depuis lors (section 1).

Il convient ensuite de mesurer la portée que le principe de pluralisme reçoit dans les discours des responsables ministériels qui ont été les premiers à concevoir une véritable politique culturelle (section 2).

Il convient enfin, et surtout, d'analyser comment le principe va recevoir sa consécration dans le droit étatique, à travers la législation et la jurisprudence du Conseil d'Etat (section 3).

## Section I : Les mutations sociologiques des bénéficiaires du principe

### Introduction

On passe tour à tour en revue le monde catholique (§ 1), le monde socialiste (§ 2), le monde libéral (§ 3), la tendance laïque (§ 4) et les mouvements situés en dehors des mondes traditionnels (§ 5).

#### § 1. *Le monde catholique : grandeur et décadence*

##### A. Un pilier de mieux en mieux organisé

**299.** Le monde catholique connaît, entre 1945 et 1970, une phase d'expansion et d'organisation très poussée : les associations socio-culturelles qui s'y rattachent renforcent "leur puissance numérique, voire leur influence" <sup>1</sup>, et elles se dotent de solides institutions de coordination.

**300.** On sait que le premier organe-couple du mouvement ouvrier chrétien a été fondé en 1923 : la *Ligue Nationale des Travailleurs Chrétiens* (L.N.T.C.), appelée *Algemeen Christelijk Werkersverbond* (A.C.W.) dans la partie flamande du pays. Elle regroupe à ce moment la *Confédération des Syndicats Chrétiens* (C.S.C.) - *Algemeen Christelijk Vakverbond* (A.C.V.), l'*Alliance nationale des Mutualités Chrétiennes* (A.N.M.C.) - *Landsverband der Christelijke Mutualiteiten* (L.C.M.) et les *Ligues Ouvrières Féminines Chrétiennes* (L.O.C.F.) - *Kristelijke Arbeiders Vrouwengilden* (K.A.V.). La *Jeunesse Ouvrière Catholique* (J.O.C.) - *Katholieke Arbeidersjeugd* (K.A.J.), fondée par Cardijn, en 1925, rejoint rapidement, mais non sans des difficultés, le mouvement <sup>2</sup>.

Jusqu'en 1940, les activités de promotion éducative et culturelle remplies par la L.N.T.C.-A.C.W. sont plus dispersées et moins efficaces que celles de son concurrent socialiste, la *Centrale d'éducation ouvrière* (C.E.O.). Ce sont encore les structures

---

1. X, *Structures et évolution du "monde catholique" en Belgique*, C.H. du CRISP, n° 352-353-354, 10 février 1967, p. 47.

2. Sur la L.N.T.C.-A.C.W. pendant l'entre-deux guerres, cfr par ex. J. BILLIET et E. GERARD, *Eglise et politique. Les relations difficiles entre les organisations catholiques et leur parti politique avant 1940*, in *La Belgique et ses dieux. Eglises, mouvements religieux et laïques*, sous la dir. de L. VOYÉ, e.a., Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985, p. 95-103, et P. WEYNS, *Les racines, le tronc et les branches. L'A.C.W., histoire et morphologie*, in *Contradictions*, n° spéc. *Pilier de la société belge, le mouvement ouvrier chrétien en Flandre*, sous la dir. de J. VAN KERKHOVEN, n°45-46, 1985, p. 9 et sv. On signale aussi la création en 1929, au sein de la L.N.T.C., de la *Fédération Nationale des Coopératives Chrétiennes* (FNCC) - *Landelijk Verbond der Christelijke Cooperatieven* (LVCC).

paroissiales qui assurent l'essentiel du travail à cet égard, tandis que le Ligue se concentre principalement sur l'action sociale et sur la formation des dirigeants <sup>3</sup>.

Au lendemain de la guerre, la L.N.T.C. prend l'appellation de *Mouvement ouvrier chrétien* (M.O.C.), l'A.C.W. conservant la sienne. Les branches socio-culturelles du mouvement vont alors connaître un très grand dynamisme : les années 50 sont "les années d'or" de la J.O.C.-K.A.J. et de leur section féminine, la J.O.C.F.-V-KAJ <sup>4</sup> ; les K.A.V. et leur pendant francophone, les L.O.F.C. rebaptisées *Vie féminine*, deviennent des organisations essentiellement consacrées à la formation socio-culturelle, à partir des années 60 <sup>5</sup> ; et *last but not least*, le Mouvement s'enrichit, à partir de 1941, d'une nouvelle organisation spécialisée dans le même domaine de la formation socio-culturelle, mais à l'adresse des travailleurs adultes masculins, le mouvement de masse *Kristelijke Werkliedenbond* (K.W.B. - aujourd'hui *Kristelijke Werknemersbond*) et son bien plus modeste frère francophone, les *Equipes populaires* <sup>6</sup>.

Dans le cadre du MOC (francophone), on signalera que les activités éducatives et culturelles du mouvement sont prises en charge par le *Centre d'information et d'éducation populaire* (C.I.E.P.). C'est ce Centre qui prend l'initiative de créer, en 1962, l'*Institut supérieur de culture ouvrière* (I.S.C.O.). L'oeuvre de formation de l'ISCO sera complétée, en 1967, par la création de la *Fondation travail-Université* (F.T.U.) et, quelques années plus tard, par celle de la *Faculté ouverte de politique économique et sociale* (FOPES) <sup>7</sup>. L'équivalent de l'I.S.C.O., du côté de l'A.C.V., est le *Vormingscentrum "ter munk"* créé en 1969 <sup>8</sup>.

3. En ce sens V. FÉAUX, *De l'éducation populaire à la promotion socio-culturelle des travailleurs*, in *L'éducation permanente en Belgique*, Cahiers JEB, 1979/2, p. 89.

4. J. VAN EYCK, *Succession non assurée. Les organisations de jeunesse*, in *Contradictions* n°spéc. cité p. 141. A partir des années 60, les K.A.J. et les VKAJ passent de plus de 100.000 membres à un peu plus de 5000.

5. L. VANDEMEULEBROECKE, *Identification d'une organisation de femmes. Le K.A.V.*, in *Contradictions*, n° spéc. cité, p. 130-131. Le K.A.V. compte, en 1985, 324.140 membres et environ 1.600 sections locales.

6. Cfr J. SMET, *La vie du K.W.B.*, in *Contradictions*, n° spéc. cité, p. 103 et sv. Le K.W.B., qui compte en 1985 plus de 140.000 membres, et 1.000 sections, se situe résolument à la gauche de l'A.C.W. Il en est devenu la conscience critique.

7. Cfr V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 90-91.

8. Cfr R. ROELS et A. BESTERS, *Beschrijvende inventaris educatief werk met volwassenen in Vlaanderen*, Deel I, Bruxelles, Ministerie van Nederlandse Cultuur, Bestuur van Jeugd en Vrijtijdsbesteding, 1971, p. 85-86. Relève aussi de l'A.C.W. le *Sociale Hogeschool Heverlee* (S.H.H.).

301. Si l'A.C.W.-MOC constitue ainsi, incontestablement, l'organisation "la plus puissante du monde catholique" <sup>9</sup>, elle ne saurait faire oublier les autres composantes socio-culturelles de celui-ci. Faut-il le rappeler ? Le *Davidfonds* de 1875 est toujours très actif ; les patronages de 1851 ne cessent pas d'animer les enfants de la classe ouvrière et des milieux ruraux ; la jeunesse bourgeoise est toujours encadrée par le scoutisme et le guidisme d'avant 1914 ; d'autres mouvements de jeunesse catholiques s'y sont ajoutés, l'ensemble étant rassemblé dans des organes de coordination : le *Conseil de la Jeunesse Catholique - Katholieke Jeugdraad* et l'*Association Catholique de la Jeunesse Belge* <sup>10</sup> ; et le *Boerenbond* de 1890 n'a pas perdu non plus son dynamisme : il crée, en 1957, un service culturel pour promouvoir l'émancipation culturelle dans le milieu agricole, et en 1970, le *Katholiek Vormingswerk voor Landelijke Vrouwen* (K.V.L.V.) <sup>11</sup>. Du côté francophone, pour le monde rural, il faut citer l'*Action catholique rurale des femmes* (A.C.R.F.) et les *Equipes rurales* qui possèdent de nombreuses sections régionales et locales.

Quant aux classes moyennes, le "maillon le plus faible" du monde catholique dans l'entre-deux guerres <sup>12</sup>, elles trouvent, en 1945, une organisation solide dans le *Nationaal Christelijk Middenstandsverbond* (N.C.M.V.) - *Fédération nationale chrétienne des Classes moyennes* (FNCM). Cependant, l'aile francophone supprime, dès 1948, le terme "chrétien" de sa dénomination <sup>13</sup>. La N.C.M.V., pour sa part, crée en 1961 un service culturel qui poursuivra un important travail d'éducation permanente <sup>14</sup>. On rappellera, enfin, les activités de promotion sociale et de la formation développées, dans la partie francophone du pays, par l'*Action catholique des Milieux indépendants* (A.C.I.) <sup>15</sup>.

9. X, *Structures et évolution du "monde catholique" en Belgique*, op. cit., p. 27.

10. *Ibid.*, p. 19-20.

11. M. VAN HAEGENDOREN et L. VANDENHOVE, *Le monde catholique flamand* (3), C.H. du CRISP, n° 1084-1085, 28 juin 1985, p. 34-36 pour plus de détails concernant cette troisième branche du Boerenbond, le *Landelijke Beweging* (le mouvement rural), qui comprend la *Landelijke Gilde* (pour les hommes), le K.V.L.V. (pour les femmes) et le *Katholieke Landelijke Jeugd* (pour la jeunesse). C'est le K.V.L.V. qui est la plus importante de ces trois organisations : 161.305 membres et 1.154 sections locales en 1982. Vu la diminution du nombre d'agriculteurs, c'est l'ensemble des habitants de la campagne que le mouvement rural du Boerenbond vise aujourd'hui.

12. J. SMITS, *Les standen dans les partis sociaux-chrétiens*, C.H. du CRISP, n° 1134-1135, 21 novembre 1986, p. 23.

13. Cfr *ibid.*, p. 23-24 et 32-33.

14. Concernant les organisations socio-culturelles du N.C.M.V., cfr M. VAN HAEGENDOREN et L. VANDENHOVE, op. cit., p. 45.

15. Cfr V. FÉAUX, op. cit., p. 91.

**302.** En Flandre, le point d'aboutissement de cette dynamique institutionnelle, ce sera la création de deux organisations "faïtières" <sup>16</sup> ou "coupoles" (*koepel*), couvrant l'ensemble des organisations chrétiennes actives dans le domaine de la formation socio-culturelle : le *Kontakgroep voor Sociaal-cultureel Groepswork* créé en mai 1962, et remplacé par le *Centrum voor Sociaal-kultureel Werk* (C.S.K.W.) en septembre 1971, d'une part ; et le *Centrum voor Arbeidersvorming en Cultuurbeleid* (Centravoc), créé en novembre 1973, d'autre part. La seconde, le Centravoc, rassemble toutes les organisations socio-culturelles de l'A.C.W. (sauf une), tandis que les autres organisations socio-culturelles du *zuil* chrétien, comme celles du *Boerenbond*, du N.C.M.V., ou le *Davidfonds*, relèvent de la première, le C.S.K.W. <sup>17</sup>.

Quand on ajoutera que l'Eglise catholique a également mis sur pied "tout un réseau institutionnel" dans le secteur des techniques de diffusion, notamment *Radio-télévision catholique belge* dont il a déjà été question plus haut <sup>18</sup>, on aura une petite idée de la consistance du monde catholique sur le terrain culturel à la veille de l'adoption de la loi du pacte culturel <sup>19</sup>.

#### **B. La rupture des années soixante : du pilier au conglomérat**

**303.** Deuxième observation : le lien unissant ces diverses institutions au P.S.C.-C.V.P. a connu, pour l'essentiel, deux phases qu'il importe de distinguer si l'on veut bien comprendre la portée du *verzuiling*. Le panorama que l'on vient de dresser ne doit pas, en effet, donner à penser que l'évolution est linéaire. Sous l'apparence d'un renforcement continu du pilier chrétien, une rupture capitale est à repérer à la fin des années cinquante.

Pendant l'entre-deux guerres tout d'abord, le "couplage" des organisations sociales catholiques au parti catholique, couplage qui caractérise la notion même de *pilarisation* pour beaucoup d'auteurs, apparaît plus "comme un idéal à atteindre (...)" que comme une

16. Terme français retenu par M. VAN HAEGENDOREN et L. VANDENHOVE, *op. cit.*, p. 57.

17. Cfr *ibid*, p. 57-59. Les dates sont données par L. SCHEVENHELDS, *Volksontwikkeling*, in *Twintig Eeuwen Vlaanderen*, Deel 9, *De Vlaamse Gemeenschap*, III, *Facetten van de sociaal-culturele ontwikkeling tot heden*, Hasselt, Heideland-Orbis, 1978, p. 256. Sur les raisons de cette dualité des organisations faïtières chrétiennes, cfr aussi *infra*, n° 310.

18. Cfr *supra*, n° 267, et X, *Structures et évolution du "monde catholique"* ... *op. cit.*, p. 40-42.

19. Sans parler des secteurs voisins de l'enseignement, des soins de santé et de l'aide sociale ...



situation réelle" 20. C'est entre 1945 et 1958 que l'on est le plus près de cet "idéal". Comme l'écrit Xavier Mabilie,

"les années 1950 sont à la fois celles où culmine la particratie, avec une concentration du pouvoir au sein de partis peu nombreux et forts, et où s'accomplit le mieux le 'verzuiling', avec un enracinement sociologique profond de structures très cloisonnées. L'une et l'autre favorisent l'unité de l'expression politique du monde catholique. Ceux qui, au sein de ce dernier, refusent de reconnaître dans le P.S.C. une expression politique qui leur convienne apparaissent comme dépourvus d'expression —et donc de relais politique" 21.

Pendant toute cette période, l'Eglise reste le noyau central et le ciment du réseau, tandis que le PSC-CVP s'affirme comme "parti à vocation majoritaire" 22.

**304.** A partir de 1958, le *verzuiling* commence à prendre une signification différente, parce que le clivage philosophico-idéologique devient de moins en moins déterminant dans la société civile. Ce qui caractérisait le plus le *verzuiling* jusqu'à ce moment, c'était précisément une "organisation poussée à l'extrême de la vie quotidienne sur la base de différences philosophico-idéologiques" 23. C'est sur cette base de la diversité des conceptions du monde ("*levensbeschouwelijke verscheidenheid*") que se sont édifiés les deux mondes chronologiquement premiers, le monde catholique et le monde libéral 24. Après la conclusion du pacte scolaire en 1958 et les orientations du concile Vatican II en 1962-1965, le clivage philosophico-idéologique perd de son intensité au profit du clivage ethno-linguistique qui monte en première ligne ; le monde catholique se sécularise ; l'Eglise se fait plus discrète ; la vie politique se déconfessionnalise ; et des expériences de pluralisme décloisonné commencent à se répandre dans la société civile 25. On

---

20. J. BILLIET et E. GERARD, *op. cit.*, p. 105.

21. X. MABILLE, *Partis politiques et électorat catholique. Développements depuis 1945*, in *La Belgique et ses dieux*, *op. cit.*, p. 114. Ont joué un rôle essentiel dans ce couplage et ce cloisonnement la question royale (1945-1950) et la question scolaire (1950-1958).

22. *Ibid.*, p. 113. Faut-il le rappeler ? Le P.S.C.-C.V.P. emporte la majorité des sièges dans les deux Chambres en 1950 (fait unique depuis 1919) et la majorité des sièges au Sénat en 1949 et en 1958. Il est dans l'opposition de 1945 à 1947, et de 1954 à 1958.

23. L. HUYSE, *De verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987, p. 17.

24. Cfr *supra*, n° 17, 18, 78 et sv.

25. X. MABILLE, *op. cit.*, p. 115-116, qui évoque les appels aux chrétiens lancés en 1961 par le Parti libéral et en 1969 par le Parti socialiste ; le caractère pluraliste du *Front démocratique des Bruxellois francophones* (F.D.F.) créé en 1964 et du *Rassemblement wallon* (R.W.) créé en 1968 ; les organes de coordination du mouvement flamand et du mouvement wallon ; les formules de front commun parfois pratiquées par les organisations syndicales, mutuellistes et agricoles ; et la fusion, du côté francophone, de la Fédération nationale des classes moyennes (catholique) de l'Union nationale des classes moyennes (neutre).

observe simultanément un déclin électoral du Parti social-chrétien, et une érosion de la pratique religieuse.

Toutefois, le monde catholique n'est pas pour autant en recul sur tous les fronts : une organisation comme la Confédération des syndicats chrétiens va connaître, au cours de la même période, une croissance étonnante de ses effectifs, tandis qu'une institution aussi décisive que l'enseignement catholique ne va faire, elle aussi, que se renforcer. En outre, le pouvoir politique des sociaux-chrétiens n'a guère souffert de la réduction de leur audience électorale <sup>26</sup>.

Il apparaît donc que le pilier catholique s'est métamorphosé progressivement en un "conglomérat politique" ("*politieke concern*"), selon l'expression de Luc Huyse, au centre duquel ne se trouve plus l'Eglise, mais le parti, comme dans les deux autres piliers. Le lien avec les options religieuses et philosophiques fondatrices s'est distendu ; les composantes du monde se professionnalisent ; elles cherchent moins des "adhérents" que des "clients" ; et le réseau qu'elles forment étend son champ d'action à l'ensemble du "processus de production politique" <sup>27</sup>.

### C. Le clivage communautaire

**305.** Troisième et dernière observation : malgré cette évolution commune, le pilier chrétien se présente très différemment dans les parties flamande et francophone du pays.

#### 1. Du côté flamand

**306.** En Flandre, le mouvement ouvrier, les classes moyennes et les agriculteurs ont, dès 1921, formé des "standen" organisés et puissants. Aussi, le parti catholique lui-même était conçu comme une fédération des organisations de "standen". Mais c'était "une idée défendue essentiellement en Flandre" <sup>28</sup>. L'A.C.W. et le *Boerenbond* y voyaient un moyen de lutter contre la Fédération des cercles, conservatrice et principalement francophone, tandis que les organisations chrétiennes des ouvriers, des

---

26. Cfr X. MABILLE, *op. cit.*, p. 115-117. Malgré leur déclin électoral, le P.S.C.-C.V.P. restera l'incontournable "pivot des coalitions gouvernementales" (*ibid.*, p. 113).

27. Cfr L. HUYSE, *op. cit.*, p. 49 et sv. et D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuiling, de professionalisering en het overheidsbeleid*, Leuven, Helicon, 1985, p. 42 et sv., 53 et 57. M. Vermeulen propose le terme de "réseau politico-corporatif" ("*politiek-corporatief netwerk*") (p. 44) là où L. HUYSE parle de "conglomérat politique". La mutation du pilier chrétien en un tel réseau ou conglomérat ne s'est évidemment pas faite sans d'importants débats internes dès les années soixante : cfr X., *Structures et évolution du "monde catholique" ...*, *op. cit.*, p. 37-40 et p. 47.

28. J. SMITS, *op. cit.*, p. 6.

agriculteurs et des classes moyennes, en Wallonie, "étaient dépourvues de ce ciment linguistique et mal organisées" <sup>29</sup>.

Le P.S.C.-C.V.P. créé en 1945 renonce formellement à encore constituer un parti de "standen", mais les relations entre le parti et les organisations sociales resteront, en réalité, très étroites <sup>30</sup>, surtout en Flandre. L'A.C.W., le *Boerenbond* et le N.C.M.V. ne cesseront pas de collaborer de manière privilégiée avec le C.V.P., et d'y exercer une influence considérable dans les mécanismes de prise de décision au sein du parti, à travers la composition des listes électorales et des organes du parti, comme à l'occasion de la répartition des mandats politiques, des portefeuilles ministériels et des nominations <sup>31</sup>.

## 2. Du côté francophone

**307.** Du côté francophone, le M.O.C. a entretenu des liens privilégiés avec le P.S.C. jusqu'à sa décision de 1972 en faveur du pluralisme politique ; et, de 1955 à 1981, le *Mouvement chrétien des indépendants et des cadres* (M.I.C.), auquel a succédé, en 1972, le *Centre politique des indépendants et des cadres chrétiens* (C.E.P.I.C.), a représenté l'aile droite du P.S.C. Mais la confiance du M.O.C. envers le P.S.C n'a jamais égalé celle de l'A.C.W. vis à vis du C.V.P. ; l'organisation du M.I.C. et du C.E.P.I.C. n'est pas comparable à celle du N.C.M.V. ; et, à la différence des rapports entre le *Boerenbond* et le C.V.P., "il n'y a pas de lien structurel entre l'organisation agricole catholique wallonne, l'*Alliance agricole belge* et le P.S.C." <sup>32</sup>.

Cet ensemble de différences entre le monde catholique flamand et le monde catholique francophone s'explique notamment par la prépondérance du monde socialiste en Wallonie, et donc par un degré plus faible de développement et de ramification des organisations sociales chrétiennes, ainsi que par l'aspect plus conservateur à l'époque du Parti chrétien en Wallonie <sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup>. *Ibid.*, eod. loc.

<sup>30</sup>. Cfr X, *Structures et évolution du "monde catholique" ...*, op. cit., p. 45.

<sup>31</sup>. Cfr J. SMITS, op. cit., p. 9-24. Voy. D. VERMEULEN, op. cit., p. 51 et 54-57 pour une liste plus détaillée des organisations socio-culturelles chrétiennes en Flandre, et un examen des différents types de rapports les unissant au C.V.P.

<sup>32</sup>. J. SMITS, op. cit., p. 26 pour la citation, et p. 25-35 pour l'ensemble de cet alinéa.

<sup>33</sup>. En ce sens *ibid.*, p. 25, et p. 41 et sv.

Il n'en demeure pas moins qu'un dernier trait est commun au M.O.C. et à l'A.C.W. dans leur rapport avec le P.S.C.-C.V.P. C'est que leur influence y connaît une phase de croissance caractéristique entre 1958 et 1974 <sup>34</sup>.

## § 2. *Le monde socialiste : grandeur et décadence*

**308.** On sait que le monde socialiste belge s'articule essentiellement, depuis le début du siècle jusqu'aujourd'hui, autour de quatre formes d'"Action commune" au service des travailleurs —cette notion de travailleur étant comprise dans un sens de plus en plus large—. A savoir un parti politique : le *Parti ouvrier belge* de 1885, devenu *Parti socialiste belge* (P.S.B) -*Belgische Socialistische Partij* (B.S.P.), en 1945 ; un mouvement syndical qui débute en 1890 et qui s'organise en 1945 sous la forme de la *Fédération générale du travail de Belgique* (F.G.T.B.) -*Algemeen Belgisch Vakverbond* (A.B.V.V.) ; un réseau de mutuelles qui prend son essor en 1886 et se structure en 1913 dans l'*Union nationale des mutualités socialistes* (U.N.M.S.) -*Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten* (N.V.S.M.) ; et un ensemble de coopératives <sup>35</sup>. La clé de voute du système est formée par le parti. L'absence de problèmes de "standen" dans celui-ci donne à la famille socialiste une plus grande cohésion que celle du pilier chrétien, mais la présence fréquente des mêmes dirigeants à la tête d'organisations différentes lui imprime un degré de fermeture plus élevé. En outre, ses diverses composantes forment un réseau moins étendu et moins ramifié que chez son concurrent chrétien, en Flandre en tout cas <sup>36</sup>.

Chacune des quatre branches de l'*Action commune* comprend des organisations socio-culturelles. On passe brièvement en revue les plus importantes d'entre elles. On montrera ensuite l'incidence du clivage communautaire sur le type de coordination mise en place. Et on soulignera enfin que, comme au sein du monde catholique, ce mouvement apparemment continu de renforcement du pilier socialiste cache une rupture de signification de première importance qu'il faut situer aussi au début des années soixante.

---

34. Cfr *ibid.*, p. 46.

35. Cfr M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, e.a., *Les structures du "monde socialiste" en Belgique et leur évolution*, C.H. du CRISP, n° 570, 572, 577, 582, 8 septembre, 22 septembres, 10 novembre et 8 décembre 1972

36. En ce sens E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 303.

## A. Un pilier de mieux en mieux organisé

**309.** Parmi les organismes "annexes" du parti, il faut rappeler l'existence déjà mentionnée de la *Centrale d'éducation ouvrière* (1911-1968), de l'*Institut Emile Vandervelde* créé en 1946, et de la *Confédération des Jeunesses socialistes de Belgique - Socialistisch Jeugdverbond* mise sur pied en 1945.

On sait combien la *Centrale* a constitué "une institution de formation de renommée internationale" <sup>37</sup> pendant l'entre-deux-guerres, en s'appuyant notamment sur un réseau de cercles régionaux et locaux d'éducation ouvrière s'étendant sur tout le pays. Mais après 1945, elle vivra selon un rythme de moins en moins soutenu jusqu'à sa dissolution en 1968. Ce sont les autres composantes du mouvement ouvrier socialiste qui organisent, pendant cette période, leur propre formation en ordre dispersé <sup>38</sup>.

L'*Institut Emile Vandervelde* remplit une mission d'étude et de propagande qui comporte notamment la production des émissions de radio et de télévision dont il a été question lors de la présentation de ce domaine de l'action politique culturelle ("La pensée socialiste" - "De socialistische gedachte") <sup>39</sup>.

Quant à la *Confédération des jeunesses socialistes de Belgique*, elle est un organe de coordination rassemblant toutes les organisations socialistes de jeunesse relevant des secteurs politique, éducatif, sportif et des services <sup>40</sup>.

Du côté de la F.G.T.B., on relève chez les francophones, l'existence d'une centrale culturelle active qui porte aujourd'hui le nom de *Centre d'éducation populaire André Genot*. A la marge de la F.G.T.B., la *Fondation André Renard* occupe également une position importante dans le domaine de la formation des syndiqués et plus largement dans celui de l'éducation permanente <sup>41</sup>.

Au sein des mouvements mutualistes, les *Femmes prévoyantes socialistes - De Socialistische Vooruitziende Vrouwen*, d'une part, et la *Mutualité des jeunes travailleurs* (M.J.T.) - *De Mutualiteit der Jonge Arbeiders* (M.J.A.), d'autre part, développent un grand nombre d'activités éducatives et d'animation socio-culturelle aux niveaux régional

37. V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 87 et cfr *supra*, n° 197 et sv.

38. *Ibid.*, p. 87-88.

39. Cfr M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, e.a., *op. cit.*, n° 570, p. 19 et *supra*, n° 266.

40. Cfr *ibid.*, p. 20-23.

41. Cfr *ibid.*, n° 572, p. 21-22 et V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 95-96.

et local <sup>42</sup>. En 1971, du côté francophone, les *Femmes prévoyantes socialistes* ont mis sur pied une nouvelle association exclusivement consacrée à l'animation et la formation des familles, dénommée *Famille et culture* (F.A.C.). Elle couvrira rapidement l'ensemble des provinces wallonnes.

Quant au mouvement coopératif socialiste, il comprend aussi des associations socio-culturelles, notamment les *Guildeuses coopératrices*, devenues le *Mouvement coopératif féminin* <sup>43</sup>.

## **B. Le clivage communautaire**

### *1. Deux héritiers pour la Centrale d'éducation ouvrière : la C.S.C. et la P.A.C.*

**310.** Dans les années soixante, deux organes de coordination se créent pour couvrir toutes les organisations culturelles du Parti et certaines des organisations culturelles des autres branches de l'Action commune. Ils succèdent ainsi à la défunte *Centrale d'éducation ouvrière*, leur dualité répondant aux préoccupations de l'autonomie culturelle.

C'est d'abord, le 17 novembre 1968, la *Centrale voor Socialistische Cultuurbeleid* (C.S.C.) qui se met en place. Son organisation va servir de modèle aux organes "faïtiers" qui couronneront les composantes socio-culturelles des autres mondes. Ainsi, le *Centravoc* de 1973 et le C.S.K.W. de 1971, que l'on a déjà présentés au titre des organes "faïtiers" du monde socio-culturel catholique flamand, sont en réalité des copies du *Centrale voor Socialistisch Cultuurbeleid*, en tant que "coupole" investie d'une double mission : d'une part, celle de favoriser une concertation entre les différentes organisations culturelles relevant du même monde, de stimuler les activités locales et de veiller à l'écolage des militants ; d'autre part, celle d'intervenir comme porte-parole vis-à-vis du pouvoir politique <sup>44</sup>.

Cette seconde mission qui a particulièrement motivé sa création doit retenir toute l'attention. En effet, le texte de 1968 dans lequel l'association a explicité cette motivation annonce le pacte culturel on ne peut plus clairement :

"Dans le cadre des relations nouvelles, dérivant de l'autonomie culturelle et de ses dérivés, la protection des minorités culturelles exige que l'idée socialiste ne soit pas sous-estimée et que l'initiative socialiste soit reconnue en tant que telle

- ce qui signifie qu'une part adéquate des subsides doit être réservée aux organisations représentatives du monde socialiste telle la 'CSC' ;

---

42. Cfr M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, n° 577, p. 17-18.

43. Cfr *ibid.*, n° 582, p. 4-5.

44. Cfr *ibid.*, n° 570, p. 23-25 et M. VAN HAEGENDOREN et L. VANDENHOVE, *op. cit.*, p. 57.

- ce qui signifie également que des postes importants au sein du département de la culture et dans d'autres organes déterminants soient réservés au monde socialiste ;
- ce qui signifie enfin que la 'C.S.C.' soit adéquatement représentée dans les conseils culturels et dans les organes directeurs des centres culturels, de manière telle que les idées socialistes puissent trouver leur expansion normale" <sup>45</sup>.

Concrètement, le *Centrale voor Socialistische Cultuurbeleid* se constitue, en bonne partie, pour défendre la part des subsides, des emplois et des mandats qui doivent, selon elle, revenir au monde socialiste dans une Flandre livrée, en raison de l'essor de l'autonomie culturelle, à la prépondérance du monde catholique.

Trois ans plus tard, celui-ci réagit évidemment en fédérant ses organisations jusque là dispersées dans les deux organisations faïtières que l'on connaît, et dont l'objectif premier sera aussi de veiller au bénéfice d'une "part adéquate" des subsides, des emplois et des mandats ... Cette logique du partage à la proportionnelle, comprise par une référence à l'importance numérique des associations, explique le nombre double des "coupoles" chrétiennes, autant que le fait de la spécificité du mouvement ouvrier chrétien par rapport aux autres organisations culturelles du même monde : deux "coupoles" donneront à celui-ci deux fois plus de permanents, deux fois plus de subsides de fonctionnement et deux fois plus de mandats ... <sup>46</sup>.

En 1972, la *Centrale voor Socialistische Cultuurbeleid* compte 17 fédérations régionales —depuis la *Fédération socialiste des ciné-clubs* jusqu'au centre culturel de la F.G.T.B. en passant par les *Femmes prévoyantes socialistes* et le *mouvement coopératif féminin*—et environ 125 sections locales actives <sup>47</sup>. Les liens entre la *Centrale* et le *Socialistische Partij* sont directs. <sup>48</sup>.

**311.** Du côté francophone, c'est *Présence et action culturelles* (P.A.C.) qui succède en 1969, à la *Centrale d'éducation ouvrière*. Elle reçoit officiellement la même mission que la C.S.C. (à ne pas confondre évidemment avec la *Confédération des Syndicats Chrétiens*). Mais la différence des contextes explique que la P.A.C., au départ en tout cas, va beaucoup moins agir comme "koepel" à la manière de la C.S.C., que comme

---

45. Cité par M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, e.a., *op. cit.*, n° 570, p. 24.

46. Cfr M. VAN HAEGENDOREN et L. VANDENHOVE, *op. cit.*, p. 58.

47. Cfr M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, e.a., *op. cit.* p. 24.

48. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 50-51.

organe de formation de cadres de jeunesse et d'éducateurs populaires. En 1972, elle compte 13 sections régionales et plus de 100 sections locales <sup>49</sup>.

Ultérieurement, elle étendra son domaine d'action à la promotion socio-culturelle des travailleurs <sup>50</sup>, et son réseau de sections locales prendra beaucoup d'ampleur. Les liens entre la P.A.C. et le *Parti socialiste* sont directs. Il en va de même du *Groupe socialiste d'action et de réflexion sur l'audiovisuel* (G.S.A.R.A.).

## 2. Le Vermeylenfonds

**312.** En dehors de l'Action commune, mais à l'intérieur du monde socialiste flamand, il faut enfin mentionner le *Vermeylenfonds*. Né en 1945, il "représente le troisième volet idéologique" <sup>51</sup> dans la palette des grandes fondations culturelles flamandes, à côté du *Willemsfonds* et du *Davidfonds* nés au cours du siècle précédent <sup>52</sup>. Conçu au départ dans une optique pluraliste pour honorer la mémoire d'August Vermeylen, premier Recteur de l'Université flamandisée de Gand, essayiste et sénateur socialiste, la fondation a décidé, en 1961, d'adopter officiellement la couleur socialiste qu'elle avait reçue *de facto* aussitôt après sa création, sans se placer pour autant dans une position de subordination à l'égard du Parti socialiste. Après une première période où elle s'est consacrée essentiellement à la mise sur pied de rencontres littéraires, de colloques, d'études et de motions sur les problèmes flamands et la culture flamande, elle a évolué, au cours des années 60, vers un champ d'activités plus centré sur le concept de l'éducation permanente, et vers un mode d'organisation plus décentralisé, fondé sur des sections locales. Il convient, enfin, d'ajouter qu'elle se réclame explicitement de la libre pensée <sup>53</sup>, alors que la plupart des associations socio-culturelles du monde socialiste ne se reliaient à ce courant que par des relations de proximité plus informelles.

## C. La rupture des années soixante : du militant au client

**313.** Au terme de ce bref examen des composantes culturelles de la famille socialiste, on pourrait croire que celle-ci a atteint un niveau de force et de structuration maximal dans les années soixante. Or, il faut observer le même paradoxe qu'à propos du pilier

49. *Ibid.*, p. 25-26.

50. Cfr *Formations socio-culturelles. Répertoire*, Bruxelles, ministère de la Communauté française, 1983, V° Présence et action culturelles (P.A.C.).

51. X, *Les fondations culturelles flamandes*, C.H. du CRISP, n° 342, 25 novembre 1966, p. 2.

52. Cfr *supra*, n° 72.

53. Cfr X, *Les fondations ...*, op. cit., p. 12-15, et R. LARIDON, *Het Vermeylenfonds*, in *Wegwijs cultuur* sous la dir. de R. DE SCHRYVER et R. DILLEMANS, Leuven, Davidfonds, 1986, p. 681-685.



catholique. Les années soixante sont aussi celles qui marquent la fin du mouvement ouvrier classique. La consommation de masse et les bienfaits de l'Etat-providence ont bouleversé la vie des travailleurs. La catégorie sociologique formée par ceux-ci devient de plus en plus diffuse. Les structures classiques de la sociabilité ouvrière entrent en crise. Beaucoup de maisons du peuple ferment leurs portes, au profit du cercle familial, de la télévision et du supermarché.

Le Parti sait qu'il doit s'étendre au-delà du tronc traditionnel représenté par les ouvriers de sexe masculin, non-pratiquants et habitant dans les zones urbaines et industrialisées. D'où sa volonté de créer des associations socio-culturelles permettant de toucher des publics plus diversifiés : les pensionnés, les jeunes, les sportifs, les amateurs de photographie ... Le Parti joue de moins en moins le rôle d'éducateur et d'agent porteur de la culture ouvrière, pour se concentrer sur sa fonction de "machine politique".

Le syndicat devient un groupe de pression parmi d'autres, soucieux d'offrir à ses affiliés une défense pragmatique de leurs intérêts et des services personnalisés.

Bref, le pilier socialiste, comme son concurrent chrétien, n'est plus un grand mouvement totalisant qui cherche à entourer l'individu "du berceau à la tombe", pour en faire le militant d'un projet de réorientation fondamentale de la société toute entière <sup>54</sup>. Comme l'écrit Alain Touraine, "le socialisme est inséparable de l'idée révolutionnaire et, là où le changement graduel d'une société paraît assuré, le socialisme disparaît au profit d'un syndicalisme progressiste" <sup>55</sup>.

Le pilier socialiste ne prendra que lentement conscience de cette mutation. Mais elle commence certainement à s'exprimer dès les années soixante. Les grandes grèves de l'hiver 1960-1961 en sont un indice frappant. Comme l'a montré Maurice Chaumont, elles ont résulté, pour une bonne part, des menaces ressenties par une vieille classe ouvrière confrontée à l'ébranlement de la société industrielle qui constituait son champ d'action naturel <sup>56</sup>.

---

54. Cette rapide évaluation de la crise du socialisme est fondée sur S. HELLEMANS, *Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1800*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1990, p. 199-205 et 260-265.

55. A. TOURAINE, *L'après-socialisme*, Paris, Grasset, 1983, p. 44.

56. M. CHAUMONT, *Grèves, syndicalisme et attitudes ouvrières. Les grèves belges de décembre 1960-janvier 1961*, in *Le mouvement et la forme. Essais sur le changement social en hommage à Maurice Chaumont*, sous la dir. de M. MOLITOR et al., Bruxelles, Public. des F.U.S.L., 1989, p. 27-46.

### § 3. *Le monde libéral: grandeur et décadence*

#### A. Une petite famille

**314.** Des trois familles traditionnelles, la famille libérale est devenue la moins ramifiée et la moins structurée, mais elle n'est pas négligeable pour autant.

Centrée sur le parti libéral, elle demeure à l'écart de certains domaines, et là où elle est présente, elle est "désavantagée par sa faiblesse quantitative" <sup>57</sup>. Cette faiblesse contraste avec le dynamisme que l'on a pu observer au cours du siècle précédent <sup>58</sup>.

Il n'en reste pas moins qu'il ne faudrait pas méconnaître l'importance de la *Centrale nationale des syndicats libéraux*, créée en 1929 et devenue après la seconde guerre la *Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique - Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België* <sup>59</sup>, de la *Ligue nationale des fédérations mutualistes libérales de Belgique*, créée en 1914 <sup>60</sup>, et de diverses oeuvres sociales, sans parler de la presse de tendance libérale <sup>61</sup>.

Parmi les organisations plus culturelles, on ne saurait oublier non plus le poids du toujours très actif *Willemsfonds* de 1851 <sup>62</sup>, des *Jeunesses libérales* de 1860 <sup>63</sup>, du *Liberaal Vlaams Verbond* (L.V.V.) créé en 1913 pour compléter l'action éducative du *Willemsfonds* par une action de promotion de la participation politique des libéraux flamands <sup>64</sup>, du *Liberaal Vlaams Studentenverbond* fondé en 1930 au titre de "sous-section" du L.V.V. <sup>65</sup>, du *Centre de diffusion de la pensée libérale* qui réalise les

57. X, *Structures et évolution du "monde libéral" en Belgique* (I), C.H. du CRISP, n° 522, 14 mai 1971, p. 2.

58. Cfr *supra*, n° 85 et sv.

59. Cfr X, *Structures et évolution du "monde libéral" en Belgique* (II), C.H. du CRISP, n° 523-524, 21 mai 1971, p. 2-7.

60. Cfr *ibid.*, p. 12-15.

61. Cfr *ibid.*, p. 15-17 ; 28-31.

62. Cfr *ibid.*, p. 22-23 et *supra*, n° 72, 74, 87, 88, 115 et 218.

63. Cfr *ibid.*, I, p. 11-12.

64. Le L.V.V. est une organisation plus politique que culturelle, mais la complémentarité qui l'unit au *Willemsfonds* et son futur rôle de "pilier" du P.V.V. (*Partij voor vrijheid en Vooruitgang*) devenu autonome en 1972, justifient qu'il en soit question ici : cfr E. LANGENDRIES, *Les organisations externes à la politique du parti : piliers du libéralisme ?*, in *Le libéralisme en Belgique. Deux cents ans d'histoire*, sous la dir. de H. HASQUIN et A. VERHULST, Bruxelles, Centre Paul Hymans et Delta, 1989, p. 97-100.

65. X, *Structures et évolution du "monde libéral" ...*, *op. cit.*, II, p. 21.

émissions de télévision concédées au parti par l'I.N.R. et la RTB <sup>66</sup>, du *Centre Paul Hymans - Paul Hymans Centrum* fondé en 1956 pour produire et diffuser des études et des informations intéressant le libéralisme <sup>67</sup>, et la *Stichting Arthur Vanderpoorten* constituée en 1955 pour servir de centre d'études du L.V.V., d'organe de formation civique et culturelle des adultes, et de concepteur des émissions télévisées réservées au parti par la N.R.I. et la B.R.T. <sup>68</sup>.

Et à partir du moment où le Parti se rénove en 1961 <sup>69</sup> pour devenir le *Parti pour la liberté et le progrès - Partij voor Vrijheid en Vooruitgang* (P.L.P.-P.V.V.), on relève autour de lui une *Fédération nationale des femmes du P.L.P.* (1951/1962) dont l'origine remonte à 1923 et qui s'occupe notamment d'animation de groupements féminins locaux <sup>70</sup>, une *Confédération générale des mouvements et services de jeunesse de tendance PLP* (1966) qui coordonne les activités de onze mouvements de jeunesse, dont certains remontent au siècle dernier <sup>71</sup>, et un *Institut central des cadres Omer Vanaudenhove - Centraal Kaderinstituut Omer Vanaudenhove* (1962) qui se soucie de former les cadres du parti et va devenir un organisme d'éducation permanente à part entière <sup>72</sup>.

## **B. La double rupture des années soixante : à la source du pacte culturel**

**315.** Mais comme pour les autres piliers, une seconde observation doit sérieusement corriger l'impression sinon de force, au moins d'homogénéité de la famille libérale que fait naître la première. Cette homogénéité apparente cache en réalité une double fracture qu'il faut à nouveau situer dans les années 1958-1970. La première fracture est idéologique ; la seconde est communautaire ; et l'une et l'autre se superposent en partie. L'on s'explique sur ce point essentiel.

### **1. La rupture idéologique**

---

<sup>66</sup>. Cfr *ibid.*, I, p. 16.

<sup>67</sup>. Cfr *ibid.*, I, p. 14.

<sup>68</sup>. Cfr *ibid.*, II, p. 22.

<sup>69</sup>. Après la guerre, le parti était tombé à un niveau d'activité très bas : cfr W. PREVENIER et L. PAREYN, *La fondation du PLP-PVV et ses conséquences (1958-1959)*, in *Le libéralisme en Belgique*, *op. cit.*, p. 331.

<sup>70</sup>. X, *Structures et évolution du "monde libéral" ...*, *op. cit.*, I, p. 10-11.

<sup>71</sup> Cfr *ibid.*, p. 11-14.

<sup>72</sup>. Cfr *ibid.*, p. 15 et V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 91-92. En 1970, l'Institut est dédoublé en un *Institut libéral de formation d'animateurs culturels* (ILFAC) et un *Instituut voor Volksopleiding en Kadervorming* (I.V.K.).

**316.** La première fracture date de 1958, année de la conclusion du pacte scolaire. Jusqu'alors, "la défense laïcisante de l'enseignement de l'Etat avait constitué le cheval de bataille de l'idéologie libérale" <sup>73</sup>. Aussi après le pacte scolaire, se crée "un vide idéologique au sein de la famille libérale", qui va conduire les présidents du Parti, Roger Motz et surtout Omer Vanaudenhove, à abandonner cette identité laïcisante, à ouvrir le parti aux croyants, et à le redéfinir comme une "alternative antitravailleuse" <sup>74</sup> aux coalitions catholiques-socialistes, une alternative fondée sur la promotion de l'initiative privée, la discipline fiscale et la nécessité d'un "gouvernement fort, capable de faire le poids face aux groupes de pression ambitieux" <sup>75</sup>. Il est ainsi donné acte au fait que l'idéologie libérale n'est plus, depuis longtemps, une conception globale de la vie définie par réaction à la conception catholique.

## 2. La rupture communautaire

**317.** La deuxième fracture se développe de 1960 à 1971. Elle conduit, après une série d'accrochages et de ruptures à la scission, en 1971, du Parti en un PLP wallon, un PLP bruxellois et un PVV flamand <sup>76</sup>. En soi, cette scission n'a rien d'original puisqu'elle a frappé tous les partis traditionnels —encore que les partis chrétien et socialiste se contenteront d'une division en deux, et non en trois—. Ce qui est beaucoup plus frappant, c'est que, pendant cette période au moins, la fracture idéologique et la fracture communautaire vont se superposer *de facto*.

## 3. La superposition des deux ruptures

**318.** Certes, l'ouverture aux chrétiens avait été décidée par le Parti entre 1959 et 1961, à un moment où il était encore très unitaire. Mais si l'opération connaît un incontestable début de succès en Wallonie <sup>77</sup>, il n'en va pas du tout de même en Flandre. Les analyses qui ont été faites de l'audience électorale du P.L.P.-P.V.V. de 1964 à 1970 montrent que "la corrélation négative traditionnelle entre votes libéraux et pratique religieuse" s'est maintenue en Flandre "et, dans une moindre mesure, dans la région bruxelloise", alors

<sup>73</sup> W. PREVENIER et L. PAREYN, *op. cit.*, p. 331.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 335.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 334.

<sup>76</sup> Cfr W. PREVENIER, *La séparation linguistique (1960-1979)*, in *Le libéralisme en Belgique ...*, *op. cit.*, p. 341-352.

<sup>77</sup> Ce succès ira croissant : cfr J. GOL, *L'avenir du libéralisme francophone*, in *Le libéralisme en Belgique ...*, *op. cit.*, p. 394-395.

qu'en Wallonie une "corrélation positive" est apparue <sup>78</sup>. Aussi, les élus libéraux flamands vont conserver "un réflexe plus fortement 'libre-penseur' et 'éthico-progressiste' que les Wallons et les Bruxellois", réflexe qui peut s'expliquer par le souci de "se profiler plus nettement et de mener une action défensive en tant que minorité contre un CVP puissant et une nette majorité de catholiques" <sup>79</sup>.

Cette tendance sera d'autant plus lourde que le monde libéral flamand s'est, depuis le début du siècle, caractérisé par un réseau associatif plus étendu et plus structuré qu'à Bruxelles et en Wallonie, précisément pour mener à bien cette action défensive <sup>80</sup>. Ainsi le syndicat libéral, la C.G.S.L.B., qui est effectivement plus puissant en Flandre, refuse de procéder à l'"ouverture philosophique" décidée par le P.L.P.-P.V.V. <sup>81</sup>. Le *Willemsfonds* décide aussi de conserver son caractère libre-exaministe <sup>82</sup>. Et quand les associations socio-culturelles libérales flamandes vont se regrouper en un "*koepel*" analogue aux organisations "faïtières" chrétiennes et socialiste —ce sera la *Liberaale Federatie voor Cultuurbeleid* fondée en 1969, et transformée en *Coördinatiecentrum voor Liberaal Socio-Kultureel Beleid* en 1972—, on constatera que toutes ses composantes se situent dans la catégorie "*vrijzinnig*" <sup>83</sup>.

Or, le poids de ces associations, et tout particulièrement du *Willemsfonds*, présidé alors par A. Verhulst, sur le L.V.V. qui est lui-même le "principal pilier du P.V.V. flamand autonome" <sup>84</sup>, ce poids est considérable <sup>85</sup>. On touche ici à une source directe de la conclusion du futur pacte culturel, comme on va le voir bientôt.

#### § 4. *La tendance laïque : mouvement ou "noyau de pilier" ?*

##### **A. La rupture des années soixante : de la collaboration spontanée à l'organisation délibérée**

**319.** On a déjà expliqué pourquoi ceux qui se réclament de la libre-pensée ne forment pas un pilier au sens propre du terme. Mais on a montré aussi qu'ils n'en constituent pas

78. X, *Structures et évolution du "monde libéral" ...*, *op. cit.*, I, p. 7-8.

79. W. PREVENIER et L. PAREYN, *La fondation du PLP-PVV ...*, *op. cit.*, p. 336.

80. Cfr W. PREVENIER, *La séparation linguistique ...*, *op. cit.*, p. 350, et E. LANGENDRIES, *op. cit.*, p. 91-100.

81. Cfr X, *Structures et évolution du "monde libéral"*, *op. cit.*, II, p. 6.

82. Cfr *ibid.*, p. 23.

83. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 51, 57, 58, 394, 397-398.

84. E. LANGENDRIES, *op. cit.*, p. 100.

85. Cfr *ibid.*, p. 98-99 et W. PREVENIER, *La séparation linguistique ...*, *op. cit.*, p. 344-345, 349.

moins une tendance très importante pour les deux piliers socialiste et libéral <sup>86</sup>. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, ceux-ci placent la défense et la promotion de l'idéal laïque parmi les préoccupations centrales de leur philosophie et de leur action. Aussi les divers organismes qui militent pour la libre pensée, le rationalisme ou le libre examen, ne ressentent pas le besoin de coordonner leurs efforts, sûrs qu'ils sont de pouvoir s'appuyer sur les partis non confessionnels. Mais au lendemain de la guerre, les choses commencent à changer : les problèmes économiques et sociaux l'emportent sur les conflits idéologiques et philosophiques, dans les objectifs prioritaires du monde politique <sup>87</sup>.

Une fois encore, la date-pivot qui s'impose à cet égard, c'est 1958, année de la conclusion du pacte scolaire. Pendant les quatre années précédentes, la défense laïcisante de l'enseignement de l'Etat avait encore constitué le ciment par excellence de la coalition gouvernementale socialiste-libérale. Après 1958, le mouvement laïque se sent trahi par ses relais politiques traditionnels : pour la première fois, socialistes et libéraux admettent "non plus seulement en pratique, mais en doctrine, le droit de l'enseignement catholique aux subsides de l'Etat" ; le pacte scolaire est donc vécu comme une "défaite" <sup>88</sup>. Du coup, la laïcité estime qu'elle doit désormais "compter avant tout sur ses propres forces pour assurer, au sein de la nouvelle société en gestation, la défense de ses droits" <sup>89</sup>. L'évolution des partis politiques vers un certain pluralisme entre 1958 et 1972 la confirmera dans cette résolution. L'on songe à l'ouverture du Parti libéral, en 1961, aux éléments chrétiens ; à l'appel du Parti socialiste, en 1969, "au rassemblement des progressistes", appel adressé en particulier aux démocrates-chrétiens ; et à la création des nouveaux partis "communautaires", au cours des années cinquante-soixante, partis précisément soucieux de transcender le clivage philosophique et religieux <sup>90</sup>. L'effort de structuration et de coordination du mouvement laïque passe alors à la vitesse supérieure, au cours de cette même période.

---

<sup>86</sup>. Cfr *supra*, n° 94, 312 et 316-318.

<sup>87</sup>. Cfr R. HAMAIDE, *L'affirmation de la laïcité en Belgique*, in *Histoire de la laïcité, principalement en Belgique et en France*, sous la dir. de H. HASQUIN, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1979, p. 257-258.

<sup>88</sup>. J. BARTIER, *La franc-maçonnerie et les associations laïques en Belgique*, in *Histoire de la laïcité ...*, *op. cit.*, p. 198. Dans le même sens, voy. R. HAMAIDE, *op. cit.*, p. 260-261.

<sup>89</sup>. R. HAMAIDE, *op. cit.*, p. 257.

<sup>90</sup>. Cfr X. MABILLE, *Partis politiques et électoralat catholique*, *op. cit.*, p. 115. En ce qui concerne les partis communautaires, l'on se réfère évidemment à la *Volksunie* (V.U.) créée en 1954 sur une base chrétienne, mais devenue idéologiquement pluraliste à la fin des années cinquante, au *Front démocratique des francophones* (F.D.F.) créé en 1964, et au *Rassemblement wallon* (R.W.), formé en 1968.

**320.** Les principales étapes de cette dynamique organisationnelle sont les suivantes. Le signe précurseur apparaît, en 1951, avec la naissance de l'*Humanistisch Verbond* (Alliance humaniste). Cette nouvelle association flamande va rapidement compter un grand nombre d'adhérents et de sections locales. Sous l'égide de l'*Humanistisch Vrijzinnig Vormingswerk*, elle sera reconnue comme organisme d'éducation permanente <sup>91</sup>.

La laïcité francophone ressentira aussi le besoin de s'organiser. Le point de départ de ce processus est à situer dans un événement qui a déjà été relaté, à savoir la création, en 1955, d'une association représentative chargée de gérer les émissions de philosophie et de morale laïques à l'I.N.R. <sup>92</sup>. Cette association prendra, en 1961, la forme d'une A.S.B.L. portant le nom de l'émission : "*La Pensée et les Hommes*".

Du côté néerlandophone, c'est une section de l'*Humanistisch Verbond* qui a assumé cette tâche <sup>93</sup>.

Après le pacte scolaire de 1959, les forces vives de la laïcité se mobilisent. Une série d'associations socio-culturelles importantes voient le jour, notamment dans le domaine de la promotion du cours de morale non confessionnelle <sup>94</sup>, et de l'assistance morale aux détenus et aux personnes hospitalisées <sup>95</sup>.

Le point d'aboutissement de cette mobilisation apparaît, en 1969, avec la création du *Centre d'action laïque* (C.A.L.) destiné à coordonner le travail des associations laïques francophones ; en 1971, avec la création de l'*Unie Vrijzinnige Verenigingen* (U.V.V.) qui poursuit le même objectif du côté flamand ; et finalement, avec la création par ces deux organismes d'un Comité de coordination destiné à recouvrir l'ensemble de la laïcité belge : le *Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique* (en abrégé : *Conseil central laïque* - (C.C.L.) - *Centrale Raad der Niet-confessionele Levensbeschouwelijke Gemeenschappen van België* (en abrégé : *Centrale Vrijzinnige Raad* - C.V.R.) <sup>96</sup>.

91. R. HAMAIDE, *op. cit.*, p. 258-259.

92. Cfr *ibid.*, p. 259-260 et *supra*, n° 268.

93. L'*Humanistisch Instituut voor Massamedia*.

94. C'est l'*Oudervereniging voor de Moraal* et la *Federation des Amis de la Morale laïque* : cfr R. HAMAIDE, *op. cit.*, p. 261-263.

95. Cfr *ibid.*, p. 263-266.

96. Cfr *ibid.*, p. 266-269.

## B. Une tendance à la pilarisation ?

**321.** Au terme de l'étude de ce processus organisationnel, la question à laquelle on devait auparavant répondre par la négative mérite d'être reposée : chemin faisant, un véritable "pilier" laïque ne s'est-il pas constitué ? Les sociologues qui abordent cette interrogation semblent divisés. Des auteurs comme Els Witte et Hubert Dethier persistent à penser qu'on ne peut pas parler d'un pilier de la libre-pensée parallèle au pilier catholique. Les motifs de cette dénégation sont les mêmes que ceux que l'on a déjà évoqués lors de l'examen de l'évolution de la laïcité au XIX<sup>ème</sup> siècle : pas de centre comparable à un "appareil d'Eglise", pas de base militante très étendue, pas de parti unique de référence, un petit nombre d'associations ne couvrant que quelques secteurs sociaux, une forte diversité idéologique, et des antagonismes politiques rarement transcendés par des consensus <sup>97</sup>.

Si cette analyse paraît encore correcte pour l'essentiel, il faut cependant la nuancer sérieusement en soulignant l'importance de la métamorphose qui a affecté, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, aussi bien le pilier catholique qui sert de terme de comparaison, que le mouvement laïque lui-même. Le premier, on le sait, est devenu un conglomerat très différent de l'ancienne construction concentrique et verticale organisée autour de l'Eglise et de la philosophie catholique comprise comme conception unitaire et globale de la vie individuelle et sociale. Et le second, le mouvement laïque, on vient de le voir, s'est donné comme premier objectif d'édifier une "vie associative laïque" autonome, autrement dit une "collectivité libre-exaministe" <sup>98</sup>, et une reconnaissance légale de ses composantes dans des secteurs aussi divers que l'enseignement (à travers l'*Université libre de Bruxelles* U.L.B.- V.U.B. et le cours de morale non confessionnelle), la radio-télévision (à travers *La Pensée et les Hommes* et *Het Vrije Woord*), l'éducation permanente (à travers le *Centre d'action laïque* et le *Vrijzinnige Koepel*), l'action auprès des jeunes (à travers les "*Fêtes de la jeunesse laïque*") et l'aide sociale (depuis les Centres de planning familial jusqu'à l'assistance morale laïque dans les prisons, les hôpitaux et les casernes). Bien des libre-penseurs regrettent cette évolution qui serait contradictoire de par les

---

<sup>97</sup>. Cfr E. WITTE, *De specificiteit van het verzuilingsproces langs vrijzinnige zijde. De inbreng van de historische dimensie*, in *Revue belge d'histoire contemporaine*, T. XIII 1982, p. 23-57, et H. DETHIER, *Libre pensée, franc-maçonnerie et mouvements laïques*, in *La Belgique et ses dieux*, op. cit., p. 31-65.

<sup>98</sup>. H. DETHIER, op. cit, p. 34-59.



"allures ecclésiales" qu'elle tend à donner à la laïcité <sup>99</sup>, et qui, plus est, refoulerait à l'arrière-plan l'objectif "plus essentiel" qui consiste à lutter pour que l'ensemble de la société se laïcise complètement, c'est-à-dire se débarrasse des dernières formes de recours à une philosophie croyante dans l'ordre socio-politique <sup>100</sup>. Il n'empêche : en redoutant que la laïcité organisée s'enferme dans "une sorte d'apartheid qui la coupe du monde extérieur" <sup>101</sup>, Els Witte et Hubert Dethier ne sont pas loin de concéder ce qu'un autre sociologue, Claude Javeau, envisage plus franchement, à savoir que l'on se trouve peut-être bel et bien "en présence du phénomène de constitution d'un nouveau 'pilier'", ou du moins du "noyau d'un pilier". Ce noyau couvre "les aspects idéologiques de la laïcité", il assure "divers services non proposés par des institutions existantes", et il permet en outre, ajoute-t-il, à l'idéologie laïque de "surplomber" jusqu'à un certain point "les activités d'organismes —hôpitaux, écoles, associations politiques ou syndicales diverses— liés aux piliers traditionnellement non catholiques". Mais il précise que ce n'est qu'une hypothèse, cet "effet de contrôle, voire de tutelle" de la laïcité sur les institutions d'encadrement social issues du socialisme et du libéralisme n'ayant "pas été étudié en tant que tel" <sup>102</sup>.

### C. Le clivage communautaire

**322.** Une dernière observation reste à faire à propos des spécificités de la laïcité résultant du clivage communautaire. Pour M. Javeau, la tendance à la pilarisation des positions laïques est plus forte en Belgique francophone qu'en Flandre. Ceci résulte notamment des "attitudes imprégnées de voltairisme de la bourgeoisie bruxelloise, gagnée au français depuis l'Ancien Régime" <sup>103</sup>, du phénomène déjà relevé de constitution d'une classe ouvrière animée en profondeur par un Parti ouvrier belge ouvertement anti-clérical, de la prédominance des organisations d'encadrement issues de ce socialisme, de la position majoritaire des partis traditionnellement attachés à une laïcité que seule l'ouverture relative du parti libéral aux chrétiens est venue réellement atténuer, du caractère majoritaire de l'enseignement officiel, de la présence à une échelle importante d'un "enseignement organisé par des provinces à directions traditionnellement laïques

---

99. Cl. JAVEAU, *Une esquisse sociologique de la laïcité en Belgique francophone* in *La Belgique et ses dieux*, *op. cit.*, p. 74.

100. H. DETHIER, *op. cit.*, p. 34.

101. *Ibid.*, p. 59.

102. Cfr Cl. JAVEAU, *op. cit.*, p. 73.

103. *Ibid.*, p. 70.

(avec prépondérance socialiste), souvent teinté d'un anticléricalisme de combat (il s'agit des provinces de Liège et de Hainaut)", et enfin du rôle moteur joué par une "université laïque (l'U.L.B.), dont la branche francophone, séparée de sa branche néerlandophone depuis 1969, reste la plus considérable"<sup>104</sup>.

Si la nécessité d'un pilier laïque dans une "'francophonie' belge en apparence déjà fort sécularisée" <sup>105</sup> ne va pas de soi, on comprend plus facilement le souci du mouvement laïque flamand de s'organiser pour faire face à la prépondérance du pilier catholique en Flandre. Ce souci organisationnel constitue "une ligne de force qui domine tout le mouvement" <sup>106</sup>. Si le faible poids numérique de la communauté laïque flamande interdit certainement toute comparaison avec la puissance politique du pilier catholique, la tentation qu'elle éprouve particulièrement de former une collectivité coupée du monde extérieur n'en offre pas moins un indice attestant l'existence d'une tendance à la pilarisation des positions laïques en Flandre aussi. Il demeure que cette tendance est moins nette que dans la partie francophone du pays, non seulement en raison de la faiblesse numérique qui caractérise le mouvement laïque flamand mais aussi, semble-t-il, en raison du phénomène propre à la Flandre —et déjà observé— de la perdurance de la tonalité laïque du pilier libéral. Le mouvement reste donc assez bien relayé dans les deux piliers traditionnellement anticléricaux. En définitive, tout se passe comme s'il voulait poursuivre simultanément l'ancienne stratégie fondée sur la logique du double pilier et une nouvelle stratégie fondée sur la logique d'un noyau de pilier autonome <sup>107</sup>.

## § 5. *Les autres mouvements : un "hors-monde" en développement*

### A. **La rupture des années soixante : l'apparition d'un nouveau type d'association**

**323.** En dehors des trois piliers traditionnels et de l'hypothétique "noyau de pilier" laïque, on a généralement tendance à croire qu'il n'existe presque aucun mouvement socio-culturel significatif en Belgique. Une fois encore, c'est en percevant les années soixante

---

<sup>104.</sup> *Ibid.*, p. 71-72.

<sup>105.</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>106.</sup> H. DETHIER, *op. cit.*, p. 34.

<sup>107.</sup> Cette présentation de la tendance à la pilarisation du mouvement laïque flamand n'est pas fondée sur H. DETHIER qui la nie, ni sur Cl. JAVEAU dont l'étude ne porte que sur la laïcité francophone, mais sur une interprétation personnelle des données fournies par ces auteurs, reliées aux observations déjà faites à propos du pilier libéral.

comme un tournant et en prenant en considération le clivage communautaire que l'on peut rectifier cette image trop approximative.

Jusque 1960-1965, il est vrai que les organisations dites "neutres" se situent presque exclusivement dans les secteurs de la pratique des arts en amateur, de la vulgarisation des sciences et du folklore <sup>108</sup>. Une exception notoire est cependant à signaler : La *Ligue des familles nombreuses et des jeunes foyers* (devenue la *Ligue des familles*) et le *Bond van Grote en van Jonge Gezinnen*. Comptant au départ —en 1921— 80% de membres catholique, ces deux associations se sont de plus en plus orientées vers un authentique pluralisme idéologique, autant que vers un véritable travail d'éducation permanente <sup>109</sup>.

A partir des années 1960-1965, la vie associative commence à se transformer profondément, non seulement en Belgique, mais dans la plupart des pays du Nord et du Centre de l'Europe occidentale <sup>110</sup>. On a déjà relevé, dans l'examen des grandes familles idéologiques, les raisons qui expliquent un certain essoufflement de leur part, après les années 1950 qui les avaient vu atteindre un point culminant. Il faut préciser maintenant qu'un autre type d'association, très différent de ces vastes structures d'encadrement et de mobilisation, émerge alors. Il ne prendra pas le relais desdites structures —d'autant moins que, comme on le verra, celles-ci bénéficient de la plus grande sollicitude des pouvoirs publics, au moment même où elles entament leur phase de déclin ...—, mais il va s'y surajouter. Ce type alternatif d'association se caractérise par deux traits dominants. Le premier consiste dans la volonté de "donner le pouvoir à la base", que ce soit au sein des associations, au sein des entreprises ou dans l'ensemble de la vie socio-politique. Cet idéal —explicite ou non— de l'autogestion implique un immense travail pédagogique et politique : où qu'il se situe dans la société, l'homme est invité à prendre conscience des mécanismes et processus mis en jeu dans les prises de décisions qui le concernent, d'une part, et à revendiquer une participation adulte et responsable dans l'exercice de ces mécanismes et processus, d'autre part. Faut-il le rappeler ? Le

---

108. En ce sens D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 69 et cfr p. 389-394 les associations classées ZK, pour ce qui concerne la Flandre. L'observation paraît aussi valoir pour la Belgique francophone : cfr A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a., *Les organisations d'éducation permanente pour adultes, Cahiers JEB*, 1977/7, p. 51.

109. Cfr R. ROELS et A. BESTERS, *op. cit.*, p. 139-143 ; *Formations socio-culturelles ...*, *op. cit.*, V° *Ligue des Familles* ; et A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a. *op. cit.*, p. 90.

110. Cfr la très bonne étude réalisée pour l'UNESCO par E. GROSJEAN, *Vie associative et développement culturel*, in *Des associations. Espaces pour une citoyenneté européenne*, Bruxelles, P.A.C. - Vie Ouvrière, 1987, p. 87-141.

mouvement de mai 68 est directement tributaire de ce courant de pensée <sup>111</sup>. Bien des associations vont naître, en dehors des piliers traditionnels, pour travailler dans cette perspective, et en particulier dans des domaines nouveaux — par rapport au domaine "classique" des relations de production— comme l'environnement, le logement, l'éducation, la santé, l'immigration, le quart-monde, le féminisme ou la consommation.

Le second trait du nouveau modèle d'association qui se développe ainsi consiste dans une critique de l'intervention sociale fondée sur le bénévolat, et dans la volonté consécutive de professionnaliser les fonctions liées à l'animation socio-culturelle. L'idée défendue est que les pouvoirs publics doivent assumer leurs responsabilités dans les transformations à apporter à la société, en investissant les moyens financiers requis pour rémunérer les cadres permanents nécessaires à la dynamisation des associations volontaires <sup>112</sup>.

## **B. Le clivage communautaire**

**324.** Si cette mutation du tissu associatif a affecté l'ensemble de la société civile belge, ce n'est cependant pas sans se présenter sous des modalités assez différentes au nord et au sud du pays.

### *1. Du côté flamand : un pilier anti-pilier*

**325.** Du côté flamand, elle va très vite se traduire dans un mouvement de contestation du *verzuiling*. Plusieurs organismes voient ainsi le jour à partir de 1967, dans des secteurs très différents, animés par le même souci d'émanciper le secteur de la formation socio-culturelle des liens l'unissant aux piliers traditionnels. C'est d'abord le cas des organisations proches de la *Volksunie* ... et qui se fédéreront plus tard dans un nouveau *koepel*, le *Vlaams-Nationaal Koordinatiecentrum voor Kultuurbeleid* (VAKBEL) : le *Vormingscentrum Lodewijk Dosfel*, créé en 1967 et le *Vlaams Verbond van Gepensioneerden*, fondé en 1970, auxquels s'ajoutera la *Federatie van Vlaamse Vrouwengroepen* en 1975 <sup>113</sup>.

C'est ensuite le cas d'association comme *Boks-Instuif* (aujourd'hui *Limburgse Vormingsinstelling*) (1969), *Wereldscholen* (1969), *Rooierheide* (1970), *Elcker-Ik* (1971), ou d'anciennes institutions comme la *Katholieke Vlaamse Hogeschooluitbreiding* (1897), la *Volksuniversiteit M. Sabbe* (1921), ou la *Volkshogeschool ter Popularisering*

---

<sup>111</sup>. Cfr *ibid.*, p. 108 et sv.

<sup>112</sup>. Cfr *ibid.*, p. 113, et 117 et sv.

<sup>113</sup>. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 395-396.

*van Kunsten en Wetenschappen* (1956). Toutes ces associations et d'autres encore ont en commun de vouloir : professionnaliser le domaine de l'éducation permanente, fournir une initiation résolument critique aux mécanismes politiques et sociaux, favoriser les initiatives de la base, donner la priorité aux activités sur les structures et collaborer les uns avec les autres, à l'abri de toute tutelle des familles idéologiques traditionnelles. Entre 1971 et 1973, elle créent un organe de coordination important : le *Bond van Vormings- en Ontwikkelingsorganisaties* (B.V.V.O.), qui deviendra le représentant attitré —... en tant que cinquième *koepel*— des organisations socio-culturelles "critiques, non liées aux piliers", favorables à un pluralisme non segmenté et à une professionnalisation du secteur <sup>114</sup>.

En évoquant ici le B.V.V.O. l'on anticipe quelque peu, car la création de cet organe a été en fait déclenchée par la conclusion du pacte culturel, le 24 février 1972, et par la volonté des travailleurs socio-culturels de réagir contre le futur article 20 de la loi qui en dérivera <sup>115</sup>. Mais il faut dès à présent montrer que les organisations actives au cours de la période précédant immédiatement la conclusion du pacte comportent déjà un nombre considérable de groupements structurés —que l'on ne peut réduire à des groupuscules négligeables— capables de s'organiser en dehors d'un des piliers. On ne saurait apprécier la portée du pacte sans avoir cette donnée à l'esprit. Et ce d'autant plus que le nombre de ces groupement "hors piliers" ne va pas cesser de croître à partir de 1967.

Grâce à une précieuse étude sociologique de M. Dirk Vermeulen, on peut fournir une vision chiffrée de cette évolution. En 1966, les associations d'éducation permanente liées aux trois piliers traditionnels et à la libre-pensée couvrent 60% du total des associations reconnues par le ministère de l'Education nationale et de la Culture flamande. Ce pourcentage —dénommé par l'auteur *overkoepelingsgraad*— se réduira en 1980 à 47%. Il n'est pas inutile de mettre cette évolution en rapport avec celle qui a caractérisé les résultats électoraux des trois partis traditionnels. Ceux-ci, toujours en Flandre, c'est-à-dire dans les cantons électoraux flamands, sont passés de 92,2% des voix en 1961 à 72,4% en 1981 <sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup>. Cfr *ibid.*, p. 122-124.

<sup>115</sup>. Cfr *ibid.*, p. 119-122.

<sup>116</sup>. Cfr *ibid.*, p. 58-63. Pour rattacher les organisations à l'un ou l'autre des 3 + 1 piliers traditionnels, l'auteur s'appuie sur des indices comme la dénomination, les principes statutaires et les objectifs poursuivis. Cette méthode risque de surestimer la portée des piliers, mais l'autre méthode qui consiste à ne tenir compte que des adhésions officielles aux *koepelorganisaties* comporte un risque plus élevé, de sousestimation de leur portée (cfr p. 52-53).

## 2. Du côté francophone : la dispersion

**326.** Du côté francophone, on manque cruellement d'études scientifiques pour apprécier l'évolution sous ce même angle. On peut tout au plus se risquer à faire quatre observations. Premièrement les mouvements francophone et wallon ne paraissent pas se traduire en des organismes socio-culturels comparables à ceux que l'on a relevés dans l'orbite de la *Volksunie*.

Deuxièmement, on constate comme en Flandre, la naissance à partir des années 65 d'un nombre élevé d'organisations indépendantes des piliers et adeptes de la nouvelle philosophie du mouvement associatif. Il suffit, pour s'en persuader, de citer des organismes aussi exemplaires que l'*Atelier de recherche et d'action urbaines* (A.R.A.U.) créé en 1969 <sup>117</sup>, *Inter-Environnement* (1974), ou les *Amis de la terre*, dans le secteur de l'environnement ; le *Syndicat des locataires des logements sociaux*, dans le secteur du logement ; le *Groupe d'étude pour une réforme de la médecine* (G.E.R.M.) et le *Groupe information asile* (G.I.A.), dans le secteur de la Santé ; la *Confédération générale des enseignants*, dans le secteur de l'éducation ; le *GRIF* et le *Centre féminin d'éducation permanente*, pour le mouvement des femmes ; *Amnesty international*, le *Groupe de recherche et d'information sur la paix* (GRIP) ou *Oxfam* dans le secteur "paix et justice" ; le *Centre d'initiation pour réfugiés et étrangers* (C.I.R.E.), ou le *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* (MRAX) dans le domaine de l'immigration ; et le *Centre d'animation globale du Luxembourg* (C.A.G.L.), la *Coopération culturelle en Ardenne* (CCA), la *Coopérative d'information, de recherche et d'action culturelle* (C.I.R.A.C.), ou la *Coopérative de recherche et d'animation du Brabant-Est* (C.R.A.B.E.), pour ce qui concerne le développement régional <sup>118</sup>.

Troisième observation : toutes ces associations hors piliers ne se sont pas regroupées dans un pilier alternatif analogue au B.V.V.O. flamand. Dira-t-on que, du

---

<sup>117</sup>. Cfr H. CNUDDE et P. VERMEYLEN, *L'école d'action urbaine. Atelier de Recherche et d'Action Urbaine* (A.R.A.U.), *Cahiers JEB*, 1980/3. Il est frappant de constater que l'éditeur des Cahiers —c'est-à-dire le ministère de l'Education nationale et de la Culture française— considère les activités et la méthodologie de l'ARAU comme un modèle de la nouvelle philosophie de l'éducation permanente, celle que consacre le décret du 8 avril 1976 (cfr "l'avis de l'éditeur", p. 5-6).

<sup>118</sup>. Nous avons identifié ces associations comme "hors pilier" à partir de V. FÉAUX, *op. cit.*, p. 93, et de nos connaissances personnelles, faute de mieux. Les répertoires des organisations reconnues ne fournissent aucune indication à cet égard. Cfr par ex. pour 1975 A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a., *op. cit.*, p. 93-118 ; pour 1979, A. PONCIN-LEGRAND, M. DEPREZ, e.a., *L'éducation permanente en Belgique*, *Cahiers JEB*, 1979/2, p. 193-198 ; pour 1987, *Les organisations générales d'éducation permanente de la Communauté française en Belgique*, Bruxelles, ministère de la Communauté française, 1987, polycop., 25 p., et *Les organisations régionales ...*, *idem*, 56 p.

côté francophone, les associations relevant des familles traditionnelles ne se sont pas elles-mêmes regroupées autour d'organes faîtiers analogues aux *koepelorganisaties* flamands ? C'est vrai, mais il faut tout de même relever que le ministère de l'Education nationale et de la Culture française a toujours su identifier et, à bien des égards, avantager la catégorie des "grands mouvements et grands groupements spécialisés" où l'on retrouve systématiquement les organisations les plus étendues du pilier socialiste (comme le P.A.C., et les *Femmes prévoyantes socialistes*) et du pilier catholique (comme le C.I.E.P. du *Mouvement ouvrier chrétien* et *Vie féminine*). Or, on ne trouve dans cette catégorie administrative pratiquement qu'une seule organisation pluraliste stable : la *Ligue des familles* <sup>119</sup>. Un regroupement équivalent au B.V.V.O. aurait donc très bien pu se justifier.

Quatrième observation : en l'absence d'étude appropriée, il est difficile de mesurer l'évolution du taux de recouvrement des organisations francophones d'éducation permanente par les piliers traditionnels. A première vue, ce taux est nettement moins élevé qu'en Flandre. En 1974, année pour laquelle on dispose d'une étude de MM. Gryspeerdt et Pollet, les courants chrétien et socialiste ne couvrent que 26,6% des organisations "nationales" reconnues et 48,6% des organisations "régionales" reconnues. Mais si l'on élimine du calcul les très nombreuses associations classées par les auteurs dans la "catégorie des indéfinis" —c'est-à-dire qui n'offrent dans leur dossier aucune indication quant à leur orientation idéologique et philosophique—, le taux passe respectivement à 75 et 74%, pour 25 et 26% d'organisations se déclarant explicitement soit "apolitiques", soit "pluralistes" <sup>120</sup>.

---

119. Cfr les répertoires cités dans la note précédente, respectivement p. 18 et 115 ; p. 194 ; p. 3 et 8 ; et p. 3. Pour ce qui concerne la position avantageuse des "grands mouvements", cfr A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a., *op. cit.*, p. 37-38 et 45-46 : à partir des dossiers des organisations subsidiées en 1975, l'étude démontre qu'aux niveaux régional et national, "les organisations pluralistes ont proportionnellement des recettes plus faibles que les organisations chrétiennes et que les organisations socialistes" (p. 45-46). Hélas, l'étude ne distingue pas parmi les recettes en question les subsides et les recettes propres (cfr p. 37). Pour l'année 1980, on dispose de chiffres plus précis. Cfr FONDATION ANDRÉ RENARD, *Education permanente. Politiques de l'Etat. Politiques des associations*, vol. 2, Recherche commandée par le Ministère de la Communauté française, 1979-1982, p. 57-90. Si l'on compare, pour l'année 1980, les subventions reçues en moyenne par chaque association selon qu'elle appartient ou non à un grand mouvement, il apparaît que le montant est de plus de 3 millions dans le premier cas, et entre 200.000 et plus d'un million dans le second cas (p. 84). Les "nouveaux lieux d'action et de lutte (école, immigration, femmes, quart monde, environnement, médecine et santé mentale, planning familial)" sont ainsi nettement moins bien pourvus en subventions que les grands mouvements, et ce malgré la nouvelle philosophie du décret du 8 avril 1976 (*ibid.*).

120. A. GRYSPEERDT, S. POLLET, e.a., *op. cit.*, p. 27-29.

Quant au sens de l'évolution ultérieure, il est difficile de l'apprécier, car on doit s'appuyer sur une autre étude —due à la *Fondation André Renard*— qui s'inscrit dans un contexte législatif différent, et qui retient en outre des classifications différentes. Sous cette importante réserve, on peut relever à partir des données qu'elle fournit qu'en 1980, les familles chrétienne, socialiste, libérale et laïque couvrent 67,12% des associations "générales" d'éducation permanente reconnues dans le cadre du décret du 8 avril 1976, et 86,23% des associations "régionales dépendantes" reconnues dans le même cadre <sup>121</sup>.

Il est évident que tous ces pourcentages, comme ceux de M. Vermeulen, ne révèlent que très partiellement l'évolution du tissu associatif. Ils révèlent d'abord et avant tout l'évolution de la pratique des reconnaissances par l'autorité publique. Mais cette pratique n'a pas pu, quels que soient ses critères propres et le poids du *verzuiling* précisément —dans leur énoncé comme dans leur application— rester totalement indifférente à l'évolution sociale. Sous ces nouvelles et non moins importantes réserves, on peut se risquer à faire l'observation selon laquelle le poids <sup>122</sup> des associations délibérément hors piliers a crû dans l'ensemble de la Belgique au cours des sept ans qui ont précédé la conclusion du pacte culturel, mais que cette croissance s'est révélée par la suite comme un phénomène durable en Communauté flamande (malgré le pacte culturel ?), alors qu'elle s'est arrêtée en Communauté française (grâce au pacte culturel ?).

---

121. FONDATION ANDRÉ RENARD, *op. cit.*, vol. 2, p. 95 et p. 99. En ne prenant en considération que les associations reconnues en application du décret du 8 avril 1976, ces chiffres éliminent les nombreuses associations "indéfinies" reconnues en application de l'A.R. de 1971 (cfr *ibid.*, p. 91). Les 67,12% et 86,23% sont donc à comparer, sous les réserves indiqués au texte, aux 75% et 74% calculés par MM. Gryspeerdt et Pollet.

122. Compris au moins comme capacité de se faire reconnaître.



## Section 2 : L'affirmation politique du principe

### Introduction

**327.** Il a été montré dans le chapitre précédent que l'évolution qui a conduit, au cours des années soixante, à la nomination de deux ministres de la Culture distincts des deux ministres de l'Education nationale, s'explique d'abord par les mutations de l'idée de droit nationale en Belgique <sup>1</sup>. La Communauté flamande, en particulier, avant même sa consécration constitutionnelle, exige et obtient un ministre de la Culture dans le but prioritaire de disposer des instruments d'une politique culturelle de rassemblement de ses "nationaux" <sup>2</sup>.

Il convient à présent de montrer que cette même évolution va aussi de pair avec une promotion du concept de politique culturelle qui s'explique par des raisons propres aux développements de l'idée de droit démocratique, et que c'est dans ce contexte que le principe de pluralisme va recevoir le statut de principe général.

Tout au long de la décennie 1960, les différents ministres de la Culture —principalement R. Van Elslande et F. Van Mechelen du côté flamand, P. Wigny et A. Parisi du côté francophone <sup>3</sup>— cherchent, en effet, à dépasser les limites de l'action culturelle publique menée jusqu'alors, tant au niveau des objectifs que des moyens, et à concevoir ainsi, pour la première fois, une véritable politique culturelle globale. Dans un langage quelque peu réducteur, on dira qu'ils se soucient de légitimer leur nouveau fauteuil ministériel aux yeux de l'opinion publique, comme à ceux de leurs collègues souvent sceptiques, dans l'espoir de se voir reconnaître une réelle importance politique et d'obtenir des moyens financiers proportionnels à cette importance <sup>4</sup>. Dans un langage plus idéaliste —et néanmoins aussi vrai que le précédent— on dira qu'ils poursuivent la réflexion entamée depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle au sujet des exigences de l'idée de droit démocratique dans le domaine culturel.

1. Cfr *supra*, n° 280 et sv. Dans le même sens, voy. aussi D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuijing, de professionalisering en het overheidsbeleid*, Leuven, Helicon, 1985, p. 206 et 212.

2. Au sens sociologique du terme, et au sens de membres de la collectivité para-légale consacrée par l'arrêt *Moulin et De Coninck* du Conseil d'Etat (cfr *supra*, n° 297).

3. Pour la liste des différents ministres de la Culture des années 60, cfr *supra*, n° 289.

4. Cette interprétation est défendue par D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 209-210.

Les procédés et les résultats de ce travail entrepris séparément par les responsables francophones et flamands sont —la chose est frappante— quasi identiques des deux côtés de la frontière linguistique. Quant aux procédés, on observe un même recours —seulement plus poussé chez les Flamands— aux analyses sociologiques aussi bien pour penser qualitativement le concept de culture et les rapports sociaux à cet égard, que pour évaluer quantitativement la situation et les besoins <sup>5</sup>.

Quant aux résultats, ils consistent dans l'affirmation d'objectifs généraux et dans le choix de certains moyens prioritaires. Du côté francophone ces objectifs et ces moyens sont développés dans deux programmes d'envergure : le "plan quinquennal de politique culturelle" publié en 1968 sous la responsabilité du ministre P. Wigny <sup>6</sup>, et la "politique de l'éducation permanente" publiée en 1971 sous la direction du ministre A. Parisi <sup>7</sup>. Du côté flamand, ils apparaissent dans différents discours ministériels qui ont été bien analysés par M. Dirk Vermeulen <sup>8</sup>.

La manière dont ces textes politiques présentent les objectifs à poursuivre confirme et récapitule parfaitement la tension interne qui caractérise le droit à la culture comme on l'a vu historiquement tout au long des étapes retracées dans la présente partie, et conceptuellement dans l'introduction de ce travail : la tension entre le droit-créance et la liberté-franchise. Et elle confirme de la même manière le rôle du principe de pluralisme comme solution pour résoudre cette tension, autant que la forme précise que ce principe a reçue du contexte socio-politique belge que l'on a exposé. Certes, ni la tension ni le rôle du principe ne sont thématiques comme tels dans les textes, mais l'une et l'autre leur sont manifestement sous-jacents. C'est ce que l'on s'attache à montrer dans les lignes qui suivent.

L'on examine d'abord les objectifs assignés à la politique culturelle par ses nouveaux responsables (§ 1). Cet examen va permettre de dégager trois versions du droit à la culture compris comme droit-créance : un droit d'accès au bonheur (A) ; un droit d'accès aux biens culturels (B) ; et un droit d'accès à une citoyenneté active dans tous les domaines (C).

---

5. Cfr *infra*, n° 331 et 339.

6. P. WIGNY (sous la dir. de), *Plan quinquennal de politique culturelle*, Bruxelles, Ministère de la Culture française, 1968, 7 vol.

7. A. PARISI, (sous la dir. de), *Culture et Communauté. Politique de l'éducation permanente*, Bruxelles, Ministère de la Culture française, 1971.

8. D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 204-234 ; 265-270.

On verra ensuite combien les responsables politiques n'en restent pas moins attachés au pôle opposé du droit à la culture : la liberté-franchise, et comment ils recourent au principe de pluralisme pour résoudre cette antinomie (§ 2).

§ 1. *Les objectifs de la politique culturelle : les trois versions du droit à la culture compris comme droit-créance*

**A. Le droit d'accès au bonheur**

**328.** A qui se demanderait jusqu'où l'Etat-providence peut aller dans sa prétention à être l'agent du bonheur humain, il faut conseiller de lire les exposés ministériels de politique culturelle que l'on vient de citer. Les autorités publiques s'y voient investies d'une tâche dont l'ampleur n'a d'égale que celle des pouvoirs de nature potentiellement totalitaire qu'elle justifierait si l'on devait la prendre au mot. Dans sa version la plus "énorme", cette tâche est celle de guérir la société actuelle de tous ses maux les plus profonds : la politique culturelle est chargée d'une fonction thérapeutique.

Avec l'aide des sociologues, les responsables politiques ont compris la gravité des blessures que le développement économique et social propre à une société technicienne, marchande et atomisée inflige aux individus, dans leur équilibre personnel comme dans leur vie sociale. La politique culturelle est alors présentée comme le moyen par excellence de soigner ces blessures.

"La culture, écrit ainsi P. Wigny, est d'autant plus nécessaire qu'elle doit servir d'antidote à un travail, qui, pour beaucoup, se déshumanise (...) Il faut être obsédé par l'idée que la culture est un antidote à la spécialisation professionnelle (...) La mécanisation et l'automation dans tous les domaines, la vie trépidante et bruyante, l'apparition du confort sous toutes ses formes, menacent de plus en plus la santé, l'équilibre physique et psychologique de l'être humain au moment même où notre civilisation exige qu'il soit supérieurement armé à tous points de vue" <sup>9</sup>.

Une phrase qui termine l'introduction de plan quinquennal résume l'esprit de l'entreprise : "c'est un homme complet que nous avons l'ambition de former" <sup>10</sup>.

Les qualités idéales de cet homme complet seront d'abord comprises par référence au modèle humaniste de l'honnête-homme <sup>11</sup>. Elles seront ensuite redéfinies à partir du

---

9. P. WIGNY, *op. cit.*, vol. 1, p. 5, 8, 22. Cfr aussi p. 54.

10. *Ibid.*, p. 12.

11. C'est ce modèle qui apparaît par exemple dans le titre de cet autre ouvrage dirigé par P. WIGNY, *La bibliothèque de l'honnête homme*, Bruxelles, ministères de la Justice et de la Culture française, 1968.

modèle participationniste de l'homme-acteur de sa propre vie <sup>12</sup>. Mais l'approche reste aussi virtuellement totalitaire.

Mme R. De Backer qui sera ministre de la Culture néerlandaise de 1974 à 1981 assignera, elle aussi, à la politique culturelle l'objectif de former "un nouvel homme". Un nouvel homme capable de contrecarrer les effets négatifs de la logique techno-économique par son sens de l'initiative, sa créativité, sa faculté d'auto-épanouissement, sa conscience sociale et sa formation permanente <sup>13</sup>.

Animé par le même modèle participationniste, le ministre francophone A. Parisis exprimera la même ambition de transformation de l'homme et de la société : "la politique culturelle s'appellera recherche du bien-être social" <sup>14</sup>. Le droit à la culture apparaît dans sa "philosophie" de l'action culturelle publique comme le droit au bonheur et à l'épanouissement personnel de tous par la vertu d'une éducation permanente érigée en remède à tous les dysfonctionnements propres à nos sociétés : les insuffisances du système éducatif, l'atomisation de la société, les inégalités sociales, l'esprit exacerbé de compétition, etc. <sup>15</sup>. L'éducation permanente reçoit pour objectif de faire advenir tout ce qui se situe aux antipodes de ces maux : "participation, travail solidaire, conscience critique, choix raisonnés" <sup>16</sup> sont ainsi identifiés comme les moyens que l'éducation permanente mobilisera au service de "la justice, la sagesse, la solidarité, le bonheur, la liberté, l'amour" <sup>17</sup>...

**329.** L'énormité de cette fonction thérapeutique —ou providentielle au sens le plus strict— est en quelque sorte le produit de l'amplification ou du passage à la limite des objectifs inhérents à la fonction plus traditionnelle de démocratisation de la culture. Cette fonction a été assignée à la politique culturelle dès le début du siècle comme on l'a montré <sup>18</sup>. Elle reste évidemment au coeur de tous les discours ministériels de politique culturelle. Elle reçoit, sous la plume des éminences francophones aussi bien que flamandes —et aux mêmes moments— deux formulations théoriques successives. La

---

12. Cfr *infra*, n° 332-335, le modèle de la "démocratie culturelle" par opposition au modèle de la "démocratisation culturelle".

13. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 208.

14. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 61.

15. Cfr *ibid.*, p. 16, 17, 19.

16. *Ibid.*, p. 18. *Adde* p. 22.

17. *Ibid.*, p. 20.

18. Cfr *supra*, n° 197 et sv.

première fait apparaître le droit à la culture comme un droit d'accès aux biens culturels. La seconde le présente comme un droit d'accès à une citoyenneté active dans tous les domaines.

## **B. Le droit d'accès aux biens culturels**

**330.** Cette première formulation de la fonction de démocratisation est en fait bien connue. Elle ne fait que prolonger ce que J. Destrée en avait déjà dit. Il faut apporter les bienfaits de la culture à l'ensemble de la population, la culture en question recouvrant aujourd'hui non seulement les arts et lettres, les musées, les monuments et les sites, mais aussi les programmes de divertissement et d'information de la radio et de la télévision, la pratique des arts en amateurs, l'éducation physique, les sports, la vie en plein air et toutes les formes de loisirs sociaux.

Cette conception va précisément de pair avec le thème, très présent dans la littérature sociologique du moment, de la "civilisation des loisirs". Le loisir, écrit ainsi l'un des sociologues les plus écoutés de l'époque, Joffre Dumazedier,

"traduit un faisceau d'aspirations de l'homme à la recherche d'un nouveau bonheur, en rapport avec un nouveau devoir, une nouvelle morale, une nouvelle politique, une nouvelle culture. Une mutation humaniste est amorcée. Elle sera peut-être encore plus fondamentale que celle de la Renaissance. Elle a progressé lentement, presque imperceptiblement 'sur des pattes de colombes' depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle quand pour la première fois les syndicats ouvriers réclamèrent non seulement une augmentation du salaire, mais aussi la diminution des heures de travail. Elle est la suite logique de la révolution démocratique et industrielle du siècle dernier. Elle est une des composantes majeures du 'test géant aux résultats incertains' qui constitue l'application à l'échelle de l'Humanité des inventions prométhéennes de l'Homme. Telle est l'hypothèse centrale qui s'est dégagée de nos enquêtes sociologiques et de l'étude critique des travaux de nos collègues européens ou américains sur le loisir, ou les loisirs" <sup>19</sup>.

Dumazedier pose alors la "question centrale" que suscite cette nouvelle "civilisation du loisir" comme suit :

"Comment une civilisation où le loisir est devenu un droit pour tous et tend à devenir peu à peu un fait de masse, peut-elle favoriser en chaque homme, quelles que soient sa naissance, sa fortune ou son instruction, la réalisation d'un *équilibre* optimum librement choisi entre le besoin de repos, de divertissement et de participation à la vie sociale et culturelle ?

A nos yeux, il n'y a pas de problème plus important pour l'avenir de l'homme dans les sociétés industrielles et démocratiques" <sup>20</sup>.

---

19. J. DUMAZEDIER, *Vers une civilisation du loisir ?*, Paris, Seuil, 1962, p. 238.

20. *Ibid.*, p. 243.

Le plan quinquennal de P. Wigny se situe largement dans cette perspective : organiser le temps en expansion des loisirs en mettant des activités anoblissantes à la portée de tous. Le nouveau moyen concret que le plan privilégie pour atteindre cet objectif consiste dans la systématisation, moyennant adaptations, de la formule de la "Maison des loisirs" mise sur pied en 1912 déjà, comme on l'a vu, à Seraing <sup>21</sup>. L'évolution des idées retracées plus haut et l'expérience française des Maisons de la Culture, lancée en 1959 par le prestigieux ministre de la Culture, André Malraux, invitent à généraliser cette formule. Les Centres culturels apparaissent ainsi comme le moyen par excellence de la démocratisation culturelle, tant aux yeux de P. de Stexhe et P. Wigny <sup>22</sup> que de R. Van Eslande et F. Van Mechelen <sup>23</sup>.

**331.** Aussi, à partir d'enquêtes réalisées par des centres de recherches sociologiques <sup>24</sup> pour déterminer la valeur et la répartition des équipements culturels existants, chaque ministre se lance dans un vaste programme de constructions bien planifiées. L'ambition de P. Wigny, par exemple, est de couvrir Bruxelles et la Wallonie d'un réseau aux mailles serrées fait de centres de trois catégories : des Maisons de la Culture pour assurer une diffusion de grande qualité, des Centres culturels régionaux pour coordonner les services culturels à un niveau "régional", et des Foyers culturels pour regrouper les activités de loisirs communautaires à un niveau local. C'est ainsi que le ministre se propose de vaincre les deux grands obstacles qui barrent l'accès des classes défavorisées à la culture : d'une part, l'obstacle financier et géographique constitué par la concentration de produits culturels onéreux dans les grandes villes et, d'autre part, l'obstacle socio-psychologique et intellectuel formé par une représentation de la culture comme intimidante et incompréhensible <sup>25</sup>.

### **C. Le droit d'accès à une citoyenneté active dans tous les domaines**

---

21. Cfr *supra*, n° 154.

22. Cfr P. WIGNY, *op. cit.*, vol. 1, p. 13 et sv. C'est le premier sujet de préoccupation du plan quinquennal. Cfr aussi V. DE COOREBYTER, *Les centres culturels dans la Communauté française de Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1988, p. 27-30.

23. Cfr E. GOEDLEVEN, *Les centres culturels : instruments de démocratisation de la culture*, in *Culture et politique culturelle*, Documents-Cépeps, 1965, n°6, p. 152-164 ; D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 213-216.

24. Le "Studiegroep voor Kultuurbevordering" mis en place par le ministre R. Van Eslande en 1963 et présidé par le professeur de la K.U.L. —et futur ministre— F. Van Mechelen, du côté flamand ; le "Centre de recherches sociologiques" de l'U.C.L. dirigé par le professeur M. Chaumont, du côté francophone.

25. Cfr WIGNY P., *op. cit.*, vol. 1, p. 8 et V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 28-29.

**332.** A partir de 1969 —c'est-à-dire après mai 1968— la critique de la société de consommation devient le thème sociologique dominant. Cette mutation va très vite se répercuter dans les discours ministériels sous la forme d'une substitution de l'idée de démocratie culturelle à celle de démocratisation culturelle. Les Flamands parlent plus clairement d'un passage d'une version passive à une version plus active de la démocratisation à entreprendre <sup>26</sup>. On a déjà relevé les prémisses de cette réorientation dans la politique de la jeunesse des années cinquante <sup>27</sup>.

Voici comment Marcel Hicter dont on a souligné les responsabilités précisément dans ce secteur de la jeunesse, justifie le tournant :

"il faut bien admettre que la politique culturelle, même celle qui s'appelle éducation populaire, favorise —exclusivement en fait— les déjà favorisés de l'instruction. Nous n'avons pas encore, même dans notre fervente politique de démocratisation de la culture, abordé les vrais handicaps ; les crédits populaires ont été dévorés ailleurs. C'est pourquoi ne me paraissent pas se tromper ceux qui passent d'une politique de démocratisation culturelle à une politique de démocratie culturelle dont l'objectif est de permettre aux milieux populaires de faire advenir leur propre culture" <sup>28</sup>.

Le directeur-général de la Jeunesse et des Loisirs du ministère de l'Education nationale et de la Culture française fait ainsi écho aux observations critiques des sociologues —Pierre Bourdieu en tête <sup>29</sup>— qui ont montré qu'une politique de démocratisation de la culture réduite à une simple multiplication des lieux de diffusion et de création artistiques est condamnée à échouer, tant est forte l'indifférence des classes défavorisées à la grande culture classique. On aurait pu en déduire que l'effort premier devait porter sur un travail préalable d'initiation et d'éducation <sup>30</sup>. Mais la "philosophie culturelle" de mai 68 va pousser la critique de la démocratisation culturelle beaucoup plus loin —trop loin à vrai dire— en proposant une définition qui se veut radicalement alternative de la culture : au refus absolu de la définition dite esthétisante de la culture comprise comme ensemble de connaissances portant essentiellement sur les chefs-

---

26. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 225-227.

27. Cfr *supra*, n° 273- 277.

28. M. HICTER, préface à J. NIZET et M. ABITBOL, *Politiques et dépenses culturelles, Cahiers JEB*, 1976/1, p. 8.

29. Cfr not. P. BOURDIEU et A. DARBEL, *L'amour de l'art. Les musées et leur public*, Paris, Ed. de Minuit, 1966, p. 146 : cet ouvrage "établit logiquement et expérimentalement, que plaît ce dont on a le concept, ou plus exactement, que seul ce dont on a le concept peut plaire ; que, par suite, le plaisir esthétique en sa forme savante suppose l'apprentissage et, dans le cas particulier, l'apprentissage par l'accoutumance et l'exercice, en sorte que, produit artificiel de l'art et de l'artifice, ce plaisir qui se vit ou entend se vivre comme naturel est en réalité plaisir cultivé".

30. Cfr en ce sens V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 24-25, 30-37.

d'oeuvre de l'humanité et les Beaux-Arts, répond l'affirmation que la culture doit être conçue comme un acte politique, et non artistique.

**333.** "L'action culturelle est une forme de politisation des consciences, au sens large du terme, c'est-à-dire [qui] vise à mettre les gens en mesure de se politiser" <sup>31</sup>. La connaissance des chefs-d'oeuvre et la valorisation du génie doivent céder la place à la libre expression et à la participation populaire. Les idées directrices de l'action culturelle se résument alors comme suit : il faut partir du "vécu" et des cultures propres aux groupes particuliers dans lesquels les hommes sont insérés, éveiller leur esprit critique en situant ce vécu dans l'ensemble de la société ; leur faire prendre conscience des injustices que cette mise en situation révèle ; les inviter à exprimer cette prise de conscience ; et finalement les inciter à transformer celle-ci en projets, en engagements et en actes.

Le sociologue —qui a aussi été ministre de l'Education nationale et de la Culture <sup>32</sup>—, Henri Janne, résume cette philosophie en définissant la démocratie culturelle comme suit :

elle "consiste à considérer la culture non plus comme objet de consommation (même intelligente) mais comme terrain social de *participation* ; l'attitude passive, 'réceptive' devant les 'oeuvres' ou devant les créations actuelles, doit faire place à la critique en groupes, à des activités, par quelque côté, opératives et créatrices, ainsi qu'au déclenchement d'expressions personnelles *par* des actes culturels ou, au moins, à *propos* des productions culturelles ; c'est ici que la politique [culturelle] se fonde sur l'animation', car il s'agit de faire resurgir les motivations inhibées et refoulées dont la culture élitiste de classe et la consommation passive de la culture, ont bloqué l'élan" <sup>33</sup>.

Bref, le droit à la culture est compris comme un droit à une formation devant inciter son bénéficiaire à exercer une citoyenneté active dans tous les domaines de la vie sociale.

**334.** Cette nouvelle approche est officiellement adoptée dans les discours des deux ministres de la Culture, le francophone A. Parisi <sup>34</sup> et le flamand F. Van Mechelen <sup>35</sup>.

---

31. F. JEANSON, *Définition d'une Maison de la Culture*, cité par V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 35.

32. Dans le Gouvernement Lefèvre, quand il a remplacé V. Larock, du 31 juillet 1963 au 24 mai 1965 : cfr N. DE WINTER, *Elections et gouvernements. Eléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Creadif, 1991, p. 150.

33. H. JANNE, in J. PIRSON-DE CLERCQ et R. PIRSON, *L'animation socio-culturelle, espace d'affrontement idéologique*, cité par V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 36.

34. Cfr not. A. PARISI, *op. cit.* ; M. ABITBOL, M. DEPREZ et F. MARTOU, *Politique, éducation, culture*, in *L'avenir culturel de la Communauté française*, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1979, p. 229-244.

35. D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 225-227 ; 232.



Et ils privilégient le même moyen : "l'éducation permanente", appelée à se substituer à la vieille "éducation populaire" dont on a vu plus haut les origines et les développements <sup>36</sup>.

Ainsi, A. Parisi définit la culture comme "la capacité d'analyser, de critiquer, de s'exprimer, en définitive d'agir" <sup>37</sup>. Certes, la philosophie précédente de la démocratisation culturelle n'est pas oubliée, mais elle passe à l'arrière-plan, dans le discours tout au moins :

"on constate que l'initiation littéraire et artistique a été fort longtemps l'aspect quasi unique d'une politique culturelle. Affirmons-le avec force —pour qu'il n'y ait pas d'équivoque—: on ne peut négliger une telle initiation ; mais l'analyse de l'éducation permanente nous conduit à une conclusion qui approfondit cette politique et l'élargit. Il est plus important pour le plus grand nombre d'être capable de saisir sa responsabilité politique, économique et sociale dans la société que de recevoir un vernis de culture traditionnelle" <sup>38</sup>.

Quant au procédé retenu comme prioritaire, l'éducation permanente, elle est définie comme suit :

"L'éducation permanente est une éducation qui s'adresse à chaque femme et à chaque homme, quel que soit leur acquis scolaire antérieur et quelle que soit leur condition, en vue de les porter, selon leur capacité naturelle, au maximum de leur épanouissement personnel et à une participation maximale à la vie de la société" <sup>39</sup>.

**335.** Si l'éducation permanente apparaît ainsi comme prioritaire dans le nouveau discours politique, il faut souligner que cette priorité ne se traduira que très modestement dans les budgets. Une analyse des "dépenses culturelles des exercices 1970 et 1972" en Belgique francophone a révélé, en effet, la continuité d'une orientation prioritaire vers "le développement de la culture artistique traditionnelle" <sup>40</sup>. En 1970, si l'on retire du calcul la dotation à la R.T.B. <sup>41</sup>, 62% des interventions du département de la Culture française sont consacrés aux "activités artistiques traditionnelles", comme la musique, le théâtre, les arts plastiques et la littérature ; 24% aux "activités physiques et de détente" ; 6% à la

---

36. Cfr *supra*, n° 84 et sv. ; 197 et sv.

37. Cfr A. PARISI, *op. cit.*, p. 24.

38. *Ibid.*, p. 28.

39. *Ibid.*, p. 26.

40. J. NIZET et M. ABITBOL, *op. cit.*, p. 47.

41. Qui représente 0,6 milliard sur un total de 1,5 milliard : cfr *ibid.*, p. 31.

lecture publique ; et seulement 4% aux "activités d'expression populaire" et d'animation sociale qui correspondent à la nouvelle orientation déclarée <sup>42</sup>.

Et si on classe les interventions non plus par type d'activité, mais par type de support, on observe, dans la même étude de Jean Nizet et Maurice Abitbol, que les trois quarts environ de ces interventions vont à des "infrastructures lourdes" comme les écoles, les conservatoires, les académies et les théâtres, tandis que les "groupements volontaires qui ne développent pas principalement des activités artistiques ou sportives" en reçoivent 6% <sup>43</sup>, et les centres culturels, maisons de jeunes, maisons de la culture en obtiennent 3%.

La comparaison avec le budget culturel de 1972 montre une augmentation de celui-ci par rapport à 1970, à concurrence de 33% en francs constants. Mais la répartition des dépenses par activité et par support se révèle très stable. Il faut noter toutefois une augmentation de près de 3% au profit de l'animation sociale, et une "place plus importante occupée par les subventions aux groupements volontaires" <sup>44</sup>.

Du côté flamand, Dirk Vermeulen a aussi constaté que tout le discours sur le thème de la démocratisation active n'a pas signifié pour ces nouvelles formes d'action culturelle l'octroi de moyens supérieurs à ceux que la culture traditionnelle n'a pas cessé de recevoir. Il a seulement signifié que "les responsables politiques ont essayé de renforcer leur position en sollicitant l'adhésion" des partisans de ces nouvelles formes, et "en mettant au point les arguments propres à justifier leur action dans cette perspective" <sup>45</sup>.

## § 2. *La limite de la politique culturelle : la liberté culturelle, fondement du principe de pluralisme*

**336.** On vient de mesurer l'ampleur des ambitions qui caractérisent la politique culturelle telle que ses responsables la conçoivent dans les années '60.

Paradoxe : cette ampleur n'a d'égale que la constance avec laquelle les mêmes responsables se déclarent attachés au principe de la liberté culturelle qui la contrecarre radicalement ! L'autorité publique, répètent-ils, doit respecter toutes les conceptions qui

42. C'est-à-dire surtout les activités déployées par les mouvements d'éducation permanente et les comités de quartier, ainsi que les fêtes et les manifestations populaires : cfr *ibid.*, p. 13.

43. Il s'agit surtout des mouvements de jeunesse.

44. J. NIZET et M. ABITBOL, *op. cit.*, p. 30-35.

45. D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 233 (traduction libre H.D.).

ont cours dans le domaine culturel. Celui-ci doit rester totalement libre. L'autorité publique ne peut imposer une culture déterminée.

Ainsi, le principe de la liberté culturelle est le premier dont le plan quinquennal de P. Wigny se revendique : la culture se fonde "sur la liberté individuelle", elle "part de la libre initiative, des options privées" ; les pouvoirs publics "doivent, surtout dans le domaine culturel, respecter la liberté individuelle" <sup>46</sup>.

Et le tournant de la démocratisation culturelle vers la démocratie culturelle n'a aucunement été de pair avec une remise en cause du principe libéral. L'ouvrage dirigé par A. Parisis est tout à fait formel à cet égard :

"Il est bien entendu que le nouveau style de vie, ainsi défini et espéré, ne peut, dans nos sociétés démocratiques, être déterminé par voie d'autorité. Il n'appartient à personne de décréter quel doit être le contenu de l'éducation permanente ou de la culture, ainsi que la manière de s'en servir (...). L'Etat fonde son action sur (...) une totale liberté de conception et d'initiative (...), le respect des opinions sans discrimination (...), une égalité de traitement envers tous les instruments d'action culturelle et la reconnaissance d'une saine émulation (...)" <sup>47</sup>.

On trouve le même attachement constant à la liberté culturelle dans les discours politiques flamands <sup>48</sup>.

Autrement dit, les pouvoirs publics doivent former un homme nouveau et une société nouvelle, tout en renonçant à imposer la moindre contrainte. Cette juxtaposition d'objectifs tendanciellement totalitaires et de moyens tendanciellement nuls donne au paradoxe constitutif des Etats-providences une formulation on ne peut plus frappante.

Comment les responsables politiques peuvent-ils soutenir ce paradoxe ? C'est sans aucun doute par la vertu du principe de pluralisme. C'est grâce à lui qu'il en restent même largement inconscients. Si l'on explicite le contenu de ce principe à partir des différentes allusions qui y sont faites dans les textes politiques examinés, on peut constater qu'il recouvre en réalité trois principes complémentaires : un principe de subsidiarité, un principe de non-discrimination, et un principe de participation.

#### **A. Le principe de pluralisme comme principe de subsidiarité**

---

46. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 6-7.

47. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 38-39.

48. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 208.

**337.** On a vu que les pouvoirs publics belges se sont réclamé du principe de subsidiarité en matière culturelle dès le début de ce siècle <sup>49</sup>. Répéter son attachement à cette position médiane entre une conception libérale pure et dure et une conception résolument interventionniste est évidemment une première manière commode de réconcilier les exigences antinomiques de la liberté culturelle et du droit à la culture. Il reste que le principe peut encore recevoir un contenu très différent selon l'interprétation ... plus ou moins libérale, ou plus ou moins interventionniste qu'on lui donnera. Au moment où les ministres de la Culture soutiennent la légitimité d'une véritable politique culturelle, il est fatal qu'ils veuillent exclure les derniers reliquats de la conception à dominante libérale qui a prévalu jusqu'alors.

**338.** Dans l'ouvrage dirigé par A. Parisi, le principe de subsidiarité —même s'il n'est pas nommé, c'est bien de lui qu'il s'agit— reçoit ainsi une nouvelle interprétation :

"Au niveau de l'Etat, nous sommes souvent les attardés du XIX<sup>me</sup> siècle, c'est-à-dire que l'action de l'Etat est définie par un rôle complémentaire d'assistance permanente.

Or l'Etat a une mission propre : sans contraindre qui que ce soit dans le domaine de la culture, ses responsables politiques ont la préoccupation constante de susciter des idées, des initiatives, des occasions de rencontre ; ils ont également le souci de mettre l'infrastructure à la disposition de tous les groupes qui participent à la vie d'une communauté.

Dans une telle perspective, on ne craindra plus que la redoutable question d'argent place les associations bénéficiaires de l'aide de l'Etat dans une situation de sollicitation. Car elles ont un besoin criant de moyens financiers.

L'Etat n'est pas le Mont de Piété d'une société de misère, mais bien la banque d'idées d'une société en expansion. Il faut, une fois pour toutes, préciser que l'Etat se refusera à dispenser et à disperser plus longtemps ses subventions sur des actions sans prise sur la société future. Il doit être bien entendu, de la même manière, que l'Etat n'est pas, ne sera pas une direction autoritaire mais bien un rouage essentiel de recherche et d'animation.

Une des fonctions de l'Etat est de connaître les aspirations des 'usagers', d'assurer de façon permanente la collaboration de tous les responsables et la coordination de tous les efforts, de favoriser le renouvellement des méthodes, d'assumer la mise en place d'un réseau minimum d'infrastructure bâtie —conjointement avec les associations, d'ailleurs— pour permettre à chacun d'enrichir intelligence et sensibilité individuelles, de réaliser sa personnalité et ses dons, de participer à la vie civique. Qui veut ou peut voir là une ambition dirigiste s'égare et favorise le fractionnement des responsabilités et le maintien d'un féodalisme culturel qui nous voue au sous-développement anticipé.

L'Etat -bureau d'études finançant des enquêtes importantes, consultant chacun à propos des orientations générales, investissant dans le cadre d'un programme à court terme constamment réadapté au nouvelles situations ethnologiques et

---

49. Cfr *supra*, n° 156 et sv.

sociologiques, voilà une conception où gît la solution d'avenir immédiat recommandée depuis dix ans par le Conseil supérieur de l'Education populaire et par les groupements unis en son sein.

L'Etat s'est d'ailleurs engagé dans cette voie. Son action ne sera plus définie comme une offre permanente d'assistance mais comme un cadre permanent de cette volonté d'assister librement. A travers lui, on acceptera définitivement que la recherche fondamentale s'impose si l'on veut promouvoir un véritable développement culturel inséparable d'une planification socio-culturelle" <sup>50</sup>.

On le voit : l'Etat réitère sa volonté de respecter la liberté culturelle : pas de contrainte, pas de direction autoritaire, pas d'ambition dirigiste. Mais il écarte l'interprétation libérale du principe de subsidiarité consistant à limiter son rôle à une mission d'assistance. Il tente alors de redéfinir positivement son rôle autour d'une série d'options ... énoncées dans un certain désordre. Il est cependant permis de les synthétiser en identifiant quatre fonctions : une fonction de "bureau d'études" et de "banque d'idées" ; une fonction de coordination ; une fonction d'assistance orientée ; et une fonction supplétive d'entrepreneur culturel. Ces quatre fonctions reflètent assez bien la figure actuelle de l'Etat-providence que la théorie du droit désigne par le concept d'"Etat propulsif" <sup>51</sup>.

**339.** La fonction de "bureau d'études" et de "banques d'idées", tout d'abord, consiste donc à commander des recherches et des enquêtes sociologiques pour connaître les aspirations et les besoins des "usagers", et pour proposer des idées, des méthodes et des initiatives nouvelles. Les textes politiques que l'on analyse ici, on l'a déjà signalé, sont eux-mêmes un produit de cette nouvelle fonction.

La question devrait être posée de savoir jusqu'où les sociologues peuvent travailler scientifiquement, tout en collaborant d'aussi près que les pouvoirs publics le souhaitent à leur travail de planification. Force est de constater que nombreux sont les sociologues qui répondront à cette demande de collaboration, ou qui la susciteront eux-mêmes, sans prendre beaucoup de précautions épistémologiques. Ainsi, en 1962, Joffre Dumazedier n'hésite pas à écrire que

---

50. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 40-42. On trouve d'autres formulations, mais moins explicites, du principe de subsidiarité dans P. WIGNY, *op. cit.*, p. 6-8 et dans D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 208 notamment.

51. Cfr Ch.-A. MORAND, *Préface à L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, sous la dir. de Ch.-A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p. 5 : "la formule imagée d'Etat propulsif" est destinée à "caractériser la propension de l'Etat à agir sur la société civile pour l'influencer dans des directions autres que celles qu'elle risquerait d'emprunter sous l'empire des règles spontanées gouvernant les rapports interindividuels".

"la sociologie culturelle devrait préparer une conversion d'attitude semblable à celle que l'économie politique a faite récemment en devenant de plus en plus tendancielle et prévisionnelle. Comme l'étude du développement économique, celle du développement culturel devrait susciter dans tous les grands pays modernes la création de nouveaux instituts de recherche, qui travailleraient en coopération étroite avec les organismes de la prévision et de la planification et l'ensemble des agents d'action culturelle, école, organisme de formation et d'information de masse, institutions et associations de loisir, etc." <sup>52</sup>.

Heureusement, d'autres sociologues seront plus soucieux de rappeler les limites du travail scientifique sur lesquelles n'ont pas cessé de méditer les plus grands <sup>53</sup>.

**340.** La deuxième fonction revendiquée par l'Etat, la fonction de coordination, consiste à faire connaître les initiatives publiques et privées existantes, à faire se rencontrer ceux qui les prennent et à les inviter à collaborer et à coordonner leurs efforts.

Telle est la politique préconisée notamment face aux oeuvres d'éducation populaire et aux bibliothèques publiques dont le nombre n'a d'égal que la pauvreté <sup>54</sup>. On a vu que cette dispersion est le fruit d'une combinaison de l'autonomie locale et du pluralisme multi-institutionnel. L'exigence de la coordination va donc faire pression en faveur d'une utilisation plus fréquente du pluralisme mono-institutionnel <sup>55</sup>.

**341.** La troisième fonction, la fonction d'assistance est, pour sa part, beaucoup plus ancienne. Sur ce point, les responsables politiques des années 60 ne font d'abord que confirmer en théorie le bien fondé du recours privilégié de leurs prédécesseurs depuis le début du siècle, à la technique des subventions. C'est —et cela reste— le moyen par excellence de soutenir et d'inciter, sans —formellement au moins— imposer ni contraindre. Mais une inflexion nouvelle se fait entendre —de sorte que l'on propose le terme d'assistance *orientée*—, quand il est décidé de mettre fin à la dispersion des subventions et à l'insuffisance du contrôle de leur efficacité. Ce qui est évidemment suggéré ainsi, c'est une plus grande sélectivité des aides, et donc une plus grande précision des critères d'octroi. Les subventions doivent devenir un instrument, non certes de direction, mais d'orientation des actions culturelles qui sollicitent leur bénéfice.

---

52. J. DUMAZEDIER, *op. cit.*, p. 248.

53. Cfr M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, U.G.E., 1963, et J. HABERMAS, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Denoël/Gonthier, 1978, p. 97-132. Un bon exemple d'analyse sociologique avertie de ces limites est "l'étude pour le Ministre de la Culture française" de L. VOYÉ, sous la direction de J. REMY, *Analyse sociologique du rapport "objectieve kriteria"*, U.C.L., Groupe de sociologie urbaine et rurale, 1969, ronéo.

54. Cfr *supra*, n° 256-258 et A. PARISIS, *op. cit.*, p. 45 et sv.

55. Du moins en ce qui concerne les bibliothèques publiques : cfr A. PARISIS, *op. cit.*, p. 76-84.

Un bon exemple d'une telle assistance orientée apparaît dans l'aide publique aux organisations privées d'éducation populaire. Incitées à se convertir en organisations d'éducation permanente pour répondre à la nouvelle politique dite de démocratie culturelle, elles ne perdent pas pour autant leur statut privé ni leur liberté de refuser cette conversion, un tel refus n'étant sanctionné que, si l'on peut dire, par la diminution ou la suppression des subsides. Certes, cette sanction peut être matériellement équivalente à une condamnation à mort, mais formellement leur liberté est sauve.

On notera aussi que la fonction d'assistance peut s'exprimer par d'autres moyens que les subventions : le plan Parisiis parle ainsi d'une "politique d'aide-service", et en particulier d'un service de prêt de matériel <sup>56</sup>. A vrai dire, ce type de service existe déjà depuis quelques décennies <sup>57</sup>.

**342.** Quatrième et dernière fonction enfin : celle d'entrepreneur culturel. Elle n'est pas nouvelle non plus. On a évoqué les principaux services publics culturels mis sur pied avant 1960 <sup>58</sup>. Ce qui est novateur, cependant, c'est une lecture du principe de subsidiarité plus ouverte à de telles initiatives publiques. On se souvient des fortes réticences des autorités nationales à cet égard <sup>59</sup>. On observe maintenant un consensus autour de la légitimité de la création par les pouvoirs publics d'un réseau minimum d'infrastructures culturelles accessibles à tous, en raison des carences de l'infrastructure privée existante par rapport aux besoins culturels en expansion de la population.

L'exemple, par excellence, de cette initiative publique culturelle consiste dans la mise sur pied d'un réseau de centres culturels <sup>60</sup>.

**343.** Des quatre fonctions qui viennent d'être identifiées, les deux dernières sont évidemment les plus dangereuses pour la liberté culturelle. Elles correspondent respectivement à la version multi-institutionnelle et à la version mono-institutionnelle du pluralisme. Le plan quinquennal de P. Wigny les explique clairement, pour ce qui concerne le problème de l'infrastructure culturelle :

"La Belgique est un pays où le tissu démocratique est extrêmement serré. Les associations libres y foisonnent et c'est un signe de vitalité. Nombreux sont donc

<sup>56</sup>. Cfr A. PARISIS, *op. cit.*, p. 70-71.

<sup>57</sup>. Cfr *supra*, n° 272.

<sup>58</sup>. Cfr *supra*, n° 60-68 ; 101 ; 102 ; 142 ; 151-155 ; 161-163 ; 165-182 ; 219-277.

<sup>59</sup>. Cfr *supra*, n° 210 et sv.

<sup>60</sup>. D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 213-216 ; P. WIGNY, *op. cit.*, p. 18 et sv.

les groupes culturels qui se distinguent par l'idéologie, la profession, l'âge ou la localisation géographique de leurs membres.

L'existence et le dynamisme de ces groupes doivent être préservés. Leur diversité constitue une richesse culturelle. Une véritable culture ne se fonde pas plus sur le scepticisme que sur le syncrétisme : elle implique une conception de la vie de l'homme, et de la société. Dans un état démocratique, la liberté de pensée doit être non seulement protégée, mais encore encouragée. Mais le développement de chacun doit se combiner avec le respect d'autrui.

Ce principe du pluralisme peut justifier deux politiques différentes de l'infrastructure. Ou bien les pouvoirs publics financent des réseaux multiples et concurrents, ou bien ils mettent une même infrastructure à la disposition de tous les groupes (...) <sup>61</sup>.

Quelle que soit la voie choisie, le principe de subsidiarité laisse ainsi aux pouvoirs publics la faculté de mener une véritable politique culturelle, c'est-à-dire de faire des choix fatalement avantageux pour certains acteurs et usagers culturels, et désavantageux pour d'autres. Le principe de pluralisme qui cherche à canaliser ce dangereux pouvoir discrétionnaire ne saurait donc s'y réduire.

## **B. Le principe de pluralisme comme principe de non-discrimination**

**344.** Un principe complémentaire : "le respect des opinions sans discrimination", selon la formule de l'ouvrage dirigé par A. Parisi <sup>62</sup>, s'applique tant à l'une qu'à l'autre version du pluralisme : qu'il s'agisse de répartir des subsides entre des organismes privés, ou d'assurer le fonctionnement d'un service public.

### *1. Dans l'octroi des subventions*

**345.** Traitant du subventionnement des organisations volontaires d'éducation permanente, le même ouvrage expose ce principe comme suit :

"Cette aide de l'Etat doit s'exprimer d'une façon très large et sans aucune exclusive, ne négligeant aucune des formes prises par l'initiative privée, que celle-ci s'exerce uniquement au stade local, concerne une région, ou s'adresse à l'ensemble de la communauté ; que ce soit une organisation structurée ou pas, un mouvement à base idéologique ou un organisme spécialisé dans un type d'activité, qu'il s'adresse à des jeunes ou au "troisième âge" ou à un groupe sociologique bien déterminé ; chacune de ces expressions est porteuse de richesses et mérite à des titres divers de retenir l'attention des pouvoirs publics" <sup>63</sup>.

En ce qui concerne plus précisément les mouvements engagés, on sait, pour l'avoir longuement commenté, que l'arrêté royal du 5 septembre 1921 déterminant les conditions

---

61. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 26.

62. A. PARISI, *op. cit.*, p. 39.

63. *Ibid.*, p. 65.



générales d'octroi de subventions aux oeuvres complémentaires de l'école excluait de ses bénéficiaires les oeuvres ayant pour but "une propagande politique quelconque ou un prosélytisme religieux ou anti-religieux" <sup>64</sup>. Aujourd'hui, le principe de non-discrimination ne saurait plus trouver sa garantie dans une telle exclusion. On a déjà montré combien celle-ci était incompatible avec la philosophie de la démocratie culturelle apparue au cours des années 50 dans le secteur de la jeunesse <sup>65</sup>. Maintenant que les ministres proclament leur volonté d'ancrer l'ensemble de leur politique dans cette philosophie, l'incompatibilité est encore plus manifeste.

Voici alors comment le principe de non-discrimination est conçu quand il s'agit de subsidier des mouvements d'animation culturelle engagés. Ces mouvements, lit-on dans le même ouvrage,

"se réfèrent à une conception idéologique déterminée, du point de vue religieux, politique, social, économique et —ou— culturel. Une telle référence idéologique peut inquiéter certains. Elle n'est pas un caractère négatif des mouvements engagés mais, au contraire, un facteur positif dans la mesure où elle est indispensable pour donner aux femmes et aux hommes leur capacité maximale de participation à la société, une société qui chez nous est démocratique. Or, une démocratie ne mérite son nom que dans la mesure où chacune et chacun sont en mesure d'assurer leur liberté d'opinion et d'expression et, dès lors, dans la mesure du possible, leur participation à la vie politique, économique et sociale et d'y prendre leurs responsabilités. C'est aussi une des justifications de l'éducation permanente, justification imposant son introduction dans la société moderne.

Dans cette tâche l'Etat ne peut évidemment se substituer aux mouvements engagés car il est tenu d'observer une neutralité objective dans son action directe en matière éducative. Tandis que le mouvement engagé, tout en assurant une formation qui se trouve objective aux plans de la théorie et de la technique, donne à ses membres et à tous ceux qui le rallient le moyen de prendre leurs responsabilités dans la vie et dans l'action sur la base d'une analyse sérieuse des faits. L'exercice de cette responsabilité complète la formation de l'homme. Réalisée dans et par des mouvements d'idéologie différents, elle est la garantie même d'une société pluraliste et d'une démocratie vivante" <sup>66</sup>.

Le principe de non-discrimination ne consiste donc plus dans une neutralité passive ou abstentionniste face aux mouvements engagés, comme l'exigeait la lettre de l'arrêté royal de 1921. Il consiste, au contraire, dans une neutralité active, postulant une répartition équilibrée des subsides entre les différents mouvements, conformément à la pratique para-légale qui avait très vite prévalu. Le discours politique consacre ainsi la

---

64. Cfr *supra*, n° 200 et sv.

65. Cfr *supra*, n° 271 et sv.

66. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 66.

portée para-légale que le principe de pluralisme avait reçue depuis longtemps déjà <sup>67</sup> et annonce logiquement "une nouvelle législation" <sup>68</sup>.

## 2. Dans le fonctionnement des services publics

**346.** Quant à l'application du principe de non-discrimination au fonctionnement des services publics culturels, c'est le thème dominant de la philosophie qui préside à la création des centres culturels.

Le *Studiegroep voor Kultuurbevordering* mis en place par R. Van Elslande en 1963 et présidé par F. Van Mechelen a beaucoup insisté sur la nouveauté quasi révolutionnaire des centres culturels à cet égard. Jusqu'au milieu des années 60, observe Edgar Goedleven dans son exposé des résultats de l'enquête menée par ce groupe d'étude, les activités culturelles se déroulent "la plupart du temps dans le cadre d'une action idéologique, sociale ou religieuse". Aussi, la grande majorité des salles existantes destinées à ces activités "ne sont accessibles qu'à une seule sorte de gens : soit des catholiques, des socialistes ou des libéraux". En Flandre, 55% des exploitants ont déclaré aux enquêteurs que leur salle n'est pas ouverte aux gens d'une autre opinion. En réalité, ajoute l'auteur, "ce chiffre est beaucoup plus élevé. En effet, 25% des salles paroissiales seraient ouvertes à tout le monde ; mais en pratique, le nombre des gens d'une opinion différente souhaitant profiter de cette ouverture, est fort réduit" <sup>69</sup>.

La "révolution" consiste dans la volonté politique de rompre avec le monopole —dont on a vu le caractère séculaire— de cette forme multi-institutionnelle de pluralisme dans le domaine de l'infrastructure culturelle. Cette rupture signifie que les autorités publiques soulignent dorénavant les valeurs de décroïsonnement, d'ouverture, et de dialogue du pluralisme mono-institutionnel et dégagent des moyens financiers pour créer les instruments de réalisation de ces valeurs : les centres culturels. C'est ici que l'on perçoit l'incidence des mutations sociologiques observées dans la section précédente. La première caractéristique de la nouvelle "notion de centre culturel", c'est, en effet, qu'"il est ouvert à tous, sans que des convictions idéologiques, religieuses ou politiques entrent en ligne de compte" <sup>70</sup>.

---

67. Cfr *supra*, n° 161 et sv. ; 201 et sv.

68. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 70.

69. E. GOEDLEVEN, *op. cit.*, p. 155-156.

70. *Ibid.*, p. 157. Adde D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 213-216.

**347.** Du côté francophone, il en va de même : les Maisons de la Culture et les Foyers culturels sont "pluralistes", insiste l'ouvrage de Parisis : "ils accueillent toutes les tendances philosophiques ou politiques, tous les groupes quels qu'ils soient : groupe de création, groupes de diffusion, groupes organisant des manifestations culturelles, groupements sociaux, mouvements volontaires" <sup>71</sup>.

Il faut cependant noter que l'on ne retrouve pas dans les discours politiques une expression aussi forte que du côté flamand de la volonté de rompre avec les effets de cloisonnement du pluralisme multi-institutionnel. C'est sans doute parce que ce cloisonnement est moins accusé en Wallonie.

En tout cas, le plan quinquennal de P. Wigny n'évoque même pas, dans son exposé des résultats de l'enquête sur l'infrastructure culturelle existante menée sous la direction de M. Chaumont, la question de l'accessibilité des salles aux différentes tendances <sup>72</sup>.

Néanmoins —encore que de manière discrète— la valeur du pluralisme mono-institutionnel appliqué aux centres culturels est explicitée : les différents groupes bénéficiant d'une même infrastructure "auront l'occasion de se rencontrer, tout en gardant leur originalité et leur idéal" <sup>73</sup>. En matière de bibliothèque publique aussi, le plan Parisis préconise —surtout, il est vrai, pour des raisons d'efficacité comme on l'a relevé ci-avant— que l'on s'oriente "vers des regroupements géographiques avec des institutions à gestion pluraliste interne" <sup>74</sup>.

Enfin, le plan Wigny fait une autre allusion intéressante au principe de non-discrimination appliquée au fonctionnement des services publics culturels. C'est à propos de l'infrastructure sportive, quand il regrette que "les clubs non politiques ou dont la tendance ne jouit pas de la sympathie de la majorité du conseil communal éprouvent souvent beaucoup de difficultés pour obtenir l'autorisation d'utiliser les installations communales" <sup>75</sup>.

### **C. Le principe de pluralisme comme principe de participation**

**348.** Une troisième composante achève de donner au principe de pluralisme son contenu : c'est un principe de participation. On en a également relevé les nombreuses

<sup>71</sup>. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 102.

<sup>72</sup>. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 27-32.

<sup>73</sup>. *Ibid.*, p. 26.

<sup>74</sup>. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 77.

<sup>75</sup>. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 31.

prémisses dans la législation antérieure à 1960 <sup>76</sup>. Sans faire allusion à ces précédents, la nouvelle doctrine politique entend maintenant le consacrer officiellement et en généraliser l'application.

### 1. *Du côté francophone*

**349.** Du côté francophone, P. Wigny déclare : "Grâce aux techniques modernes, nous avons aujourd'hui l'ambition de *créer une culture*, non pas pour une élite privilégiée, mais *pour la masse*. Et, ajoutons-le, avec la collaboration de celle-ci" <sup>77</sup>.

Dans le domaine des centres culturels, le plan quinquennal préconise ainsi ce qu'il appelle la "gestion collective" :

"Les centres culturels ne seront vivants que s'ils constituent une authentique entreprise communautaire. Une belle occasion se présente de dépasser les oppositions et hostilités locales et de recréer, autour d'un objectif commun, un esprit de collaboration collective (...).

C'est pourquoi, les maisons de la culture ne peuvent être gérées à partir des services centraux de Bruxelles. Elles ne peuvent non plus être dirigées comme de simples services communaux ou provinciaux. Outre les pouvoirs publics, il faut y associer les représentants des grandes organisations culturelles volontaires, présentes dans la région, quelles que soient leurs tendances philosophiques, politiques ou artistiques" <sup>78</sup>.

Dans l'ouvrage dirigé par A. Parisi, ce souci d'"associer les représentants des grandes organisations culturelles volontaires" est explicité et étendu à tous les domaines de l'action publique culturelle liés à la nouvelle philosophie de la démocratie culturelle : en particulier, les Maisons de la Culture, les Foyers culturels, les Maisons de Jeunes, les bibliothèques publiques, les mouvements d'éducation populaire, les organisations de jeunesse et la radio-télévision <sup>79</sup>. Le principe de participation y apparaît comme le contre-poids par excellence du pouvoir accru que l'autorité publique entend assumer en matière culturelle au nom du droit à la culture, et conformément à la nouvelle interprétation qu'elle donne du principe de subsidiarité.

"La politique culturelle, est-il rappelé, répudie la thèse de la subordination en tant que directive unique du pouvoir. L'Etat n'a pas seulement pour mission de suppléer les carences des distributeurs de subsides et d'en contrôler l'emploi. Il possède une mission propre et des moyens adéquats pour aider les esprits, tous les esprits, à s'élever. Mais, pour que son jugement soit objectif, le pouvoir public

---

<sup>76</sup>. Cfr *supra*, n° 161 et sv. ; 201 et sv.

<sup>77</sup>. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 5.

<sup>78</sup>. *Ibid.*, p. 26. *Adde ibid.*, p. 66-70.

<sup>79</sup>. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 44-50 ; 63-64.

s'associera à l'ensemble des forces vives de la culture intellectuelle ou physique" <sup>80</sup>.

Le principe de participation est donc au coeur de la conciliation recherchée entre droit à la culture et liberté culturelle. Sous le nom de "pluralisme", il figure du reste à la première place dans la liste des options méthodologiques retenues pour l'avenir <sup>81</sup> : "la cohérence interne de toute politique culturelle exige (...) la rencontre dans la collaboration du 'Public' et du 'Privé'". Et cette collaboration à laquelle sont appelées les "associations et organisations volontaires" est située "tant au moment de la conception des actions globales que dans leur réalisation sur le terrain" <sup>82</sup>.

**350.** Mais qui sont ces organisations volontaires ? Voici comment le plan Parisis les identifie et les présente. Il vaut la peine de reproduire ce passage intégralement malgré sa longueur, pour le confronter aux observations faites plus haut à propos des mutations sociologiques ayant affecté les principaux bénéficiaires du principe de pluralisme en Belgique francophone.

"Le cadre démocratique parlementaire réfléchit ses propres structures dans le domaine éducatif. Les options politiques principales ont chacune ordonné un réseau particulier d'organes de conception et d'action. Toutes appliquent avec des moyens réduits, même s'ils paraissent importants à des regards administratifs, des programmes précis, reflet des préoccupations et des idéologies propres à chacune.

Le point de départ de ces organisations engagées coïncide partout avec le dernier quart du XIX<sup>me</sup> siècle. La vraie lancée actuelle date, elle, de l'immédiat après première guerre mondiale, entre 1919 et 1921, et de l'ouverture légale de la nation à l'instruction obligatoire et à l'oeuvre d'éducation populaire. Aujourd'hui, le moment est venu pour ces organisations de ne plus se laisser considérer comme marginales. De cette façon, nous réhabiliterons notre époque considérée trop souvent par une schématisation abusive, comme faible idéologiquement en raison de la force manifeste de l'action pratique.

#### *a) Du côté chrétien*

Les organisations sociales et ouvrières chrétiennes ont de longue date développé une action éducative importante à tous les niveaux. Cette action éducative s'est exercée sur des publics différents, selon des méthodes diverses, en vue d'objectifs également divers, selon qu'il s'agissait

—des organisations dites sociales, comme la Confédération des Syndicats chrétiens (CSC), les Mutualités et les Coopératives,

—des organisations dites éducatives, comme Vie féminine (précédemment : Ligues ouvrières féminines chrétiennes), les Equipes populaires, la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) et la JOC féminine (JOCF).

---

80. *Ibid.*, p. 62.

81. *Ibid.*, p. 62-63.

82. *Ibid.*, p. 63.

Le Mouvement ouvrier chrétien (MOC), qui remplit une fonction fédérative, se trouve à l'intersection de ces deux types d'activités.

Certes, toutes les activités éducatives des organisations chrétiennes possèdent une référence doctrinale commune inspirée des encycliques sociales et, plus profondément encore, du message évangélique. Elles se distinguent, dès lors, notamment par un souci personnaliste et familial et rendent compte en définitive d'un humanisme éclairé par la foi chrétienne.

De plus en plus nettement, cependant, ces principes et ces actions de la formation dans les organisations chrétiennes s'inscrivent dans la poursuite d'un objectif de réforme structurelle de la société globale et de l'organisation économique, chacune des organisations se spécifiant, à cet égard, dans une fonction déterminée par sa nature et son objectif propres.

#### *b) Du côté libéral*

Pour les libéraux, une pétition de principe place l'épanouissement de la personne en soi, de son droit à l'initiative individualisée, au centre de l'action éducative.

Le libéralisme, en conformité avec sa conception personnalisée de l'engagement, a multiplié de façon importante les centres d'études, de documentation et d'information où chacun a l'occasion et les moyens d'accéder aux sources de la connaissance.

Les méthodes libérales sont, à la fois, celles de l'information didactique libre et celles de la recherche personnelle. Malgré ce qui les sépare du mouvement libéral sur le plan de l'action politique générale, on peut dire qu'il en va de même là où la nouvelle option politique, wallonne et francophone est active sur le plan culturel.

#### *c) Du côté socialiste*

Les associations socialistes les plus nombreuses sont celles qui ont l'action politique à l'origine ; parallèlement, d'autres groupements sont nés de l'action syndicale et de l'apparition des tendances communistes.

L'engagement sur le plan social à l'intérieur du groupe est le commun dénominateur de ces mouvements.

L'ancienne Centrale d'éducation ouvrière (élargie récemment en une organisation de Présence et Action culturelle : PAC), qui appartient aux structures socialistes, anime vraiment en esprit et en fait toutes les autres initiatives qu'elles soient prises par les Femmes prévoyantes, les groupements de jeunesse, les associations mutualistes, les formations syndicales, le mouvement coopératif, les fédérations gymniques.

Il s'agit à la fois de veiller à la formation générale et à la formation militante des membres. Il s'agit aussi et toujours davantage de lutter contre les préjugés anticulturels et antisociaux de certains milieux. Le développement sociologique du sens critique pour encourager la participation à la vie civique inspire les initiatives sur le plan de la formation générale autant que militante.

Les méthodes utilisées sont le plus souvent celles de la didactique active mais, de plus en plus, la pratique du débat, utilisant les techniques socratiques de l'entraînement mental, s'implante dans les groupements d'essence socialiste.

#### *d) Ailleurs*

Pour être complet, il faut encore souligner l'important travail de plusieurs associations engagées mais de caractère pluraliste. Grâce à elles aussi, notre pays

découvrir et vit maintenant cette mutation de la traditionnelle éducation charitable et paternaliste en une véritable éducation permanente, mordant sur la vie en général et sur la vie des particuliers" <sup>83</sup>.

Les grandes organisations culturelles volontaires sont donc on ne peut plus clairement identifiées aux branches socio-culturelles des trois piliers de la vie socio-politique belge. "Le moment est venu pour ces organisations de ne plus se laisser considérer comme marginales", est-il écrit. Cette déclaration est assez piquante : tous nos développements antérieurs démontrent amplement qu'elles n'ont pas cessé d'occuper une position centrale dans l'élaboration et l'application de la politique culturelle en matière d'éducation populaire au sens large. Certes, les moyens financiers octroyés à ce titre ont toujours été modestes. Certes, la politique des Beaux-Arts longtemps privilégiée est restée relativement à l'écart de leur zone d'influence. Mais de là à parler de marginalité, il y a un pas difficile à franchir.

Cette déclaration signifie plutôt que le ministre de la Culture souhaite que l'action culturelle publique se voie reconnaître autant d'importance que les autres secteurs de l'action publique, et que, corrélativement, les branches culturelles des trois piliers bénéficient de la même promotion en leur sein par rapport aux branches politiques, économiques et sociales. C'est sans doute ce que P. Wigny visait déjà quand il souhaitait, dans son introduction au Plan quinquennal, l'avènement des "groupes de pression dont la culture a désespérément besoin. C'est un fait, continuait-il, qu'aujourd'hui les revendications professionnelles, sociales, patriotiques, humanitaires, sont puissamment soutenues (...). Les besoins culturels sont aussi pressants, mais ils ne sont pas encore consciemment ressentis" <sup>84</sup>.

**351.** Résultat : au moment où les trois familles traditionnelles connaissent la crise d'identité qui a été décrite plus haut —et à laquelle il est fait pudiquement allusion dans le texte reproduit ci-avant par l'évocation de la "faiblesse idéologique" de l'époque—, l'autorité publique fait appel aux composantes culturelles de ces familles pour appuyer sa nouvelle politique, et leur promet en échange des moyens accrus qui viennent à point nommé pour enrayer le déclin qui les frappe.

Car l'ouvrage ne cache pas la volonté ministérielle de nettement favoriser les grands mouvements en question. La justification alléguée n'est évidemment pas celle que l'on

---

<sup>83</sup>. *Ibid.*, p. 42-44.

<sup>84</sup>. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 9.

vient de déceler. Elle est tirée du critère de légitimité par excellence d'un Etat-providence : l'efficacité, la performance :

"S'il appartient aux pouvoirs publics", lit-on dans le document, "de veiller globalement à l'épanouissement de toute l'initiative privée, il est également de son devoir d'hierarchiser l'importance de son intervention en fonction de la qualité et de l'efficacité de l'action culturelle des organismes volontaires.

De tous ceux-ci, les 'mouvements' apparaissent comme les plus efficaces parmi ceux qui développent une action de qualité. En effet, leurs structures et leur organisation incluent la coordination et la concertation de l'action culturelle à différents niveaux (national et/ou régional et/ou local).

Ces moyens de qualité dûment coordonnés peuvent être appliqués avec plus d'efficacité aux divers niveaux de la structure et cela au plus grand profit des groupes de base les moins favorisés de l'ensemble.

Cette liaison organique permanente, entretenue par les mouvements, aboutit à la multiplication des résultats positifs, à une extension de l'aire de rayonnement de l'action et à un niveau de qualité que les groupes isolés disposant des mêmes moyens n'auraient pu atteindre.

Dans un souci d'efficacité et de qualité, il importe donc que les pouvoirs publics accordent une attention privilégiée à ces collaborations efficaces que constituent les mouvements volontaires structurés" <sup>85</sup>.

Le principe de participation a donc ses bénéficiaires privilégiés. Or, la participation est comprise au sens large dans le plan Parisis. Elle implique non seulement leur présence au sein des organes d'administration des centres culturels, à concurrence de la moitié des sièges, mais aussi le bénéfice de moyens financiers privilégiés pour collaborer efficacement, en tant qu'associations privées d'éducation permanente, à la réalisation des fins poursuivies par les pouvoirs publics. C'est toujours l'efficacité qui est alléguée : "une véritable politique des subventions", est-il écrit dans le même ouvrage, "doit viser à l'efficacité en réduisant au maximum le saupoudrage et l'émiettement des crédits d'une part et en privilégiant par ailleurs dans l'aide accordée par l'Etat, les grands mouvements volontaires nationaux" <sup>86</sup>.

**352.** On voit ainsi que la troisième composante du principe de pluralisme rejaillit sur la seconde. Autrement dit, le principe de participation débouche sur une interprétation bien déterminée du principe de non-discrimination : des critères de répartition des mandats dans les organes d'administration des institutions culturelles publiques, ou des critères d'octroi de subventions privilégiant les organisations qui sont liées aux trois mondes sociologiques dominants ne devraient pas, selon cette interprétation, être analysés comme

---

85. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 65.

86. *Ibid.*, p. 66-67. *Adde ibid.*, p. 48-49.



discriminatoires, mais bien comme fondés sur des critères objectifs et justifiés par l'intérêt général.

L'arrêté royal du 16 juillet 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations nationales et régionales d'éducation permanente sera entièrement fondé sur ce raisonnement <sup>87</sup>. Ainsi ce qui pouvait déjà s'observer, en bonne partie au moins, dans la pratique para-légale de l'arrêté de 1921 <sup>88</sup> reçoit ses lettres de noblesse et entre dans le droit positif étatique.

Et, deuxième conclusion, il se confirme que, quel que soit le type de pluralisme mis en place, mono-institutionnel ou pluri-institutionnel, les branches socio-culturelles des trois piliers en sont les bénéficiaires prioritaires. Du reste, ainsi qu'on peut encore le lire dans le plan Parisi, il ne faudrait pas "croire que le réseau, dont l'importance ira croissant, de Maisons de la culture et de Foyers Culturels sera appelé à prendre le relais des mouvements engagés et à se substituer à eux. Maisons de la culture et mouvements engagés ne sont pas deux voies parallèles d'une même politique culturelle mais bien deux voies convergentes" <sup>89</sup>.

## 2. *Du côté flamand*

**353.** Du côté flamand, le principe de participation se présente de manière analogue, mais avec des traits spécifiques qu'il convient d'exposer à présent. En effet, la volonté politique d'associer, en tant qu'interlocuteurs privilégiés, les principales organisations socio-culturelles à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la nouvelle politique culturelle, va s'exprimer ici de façon encore plus directe et plus institutionnalisée.

En 1969, le Ministre Van Mechelen cherche explicitement à mettre sur pied un "syndicat de la culture", dans le but de renforcer son poids politique vis-à-vis de ses collègues et de l'opinion publique. La fin des années soixante, on l'a signalé, voit éclore un grand nombre d'organisations socio-culturelles. Mais ce morcellement les empêche de faire pression efficacement sur les autorités publiques. Il permet sans doute au ministre d'arrêter ses options politiques en toute liberté, mais il le prive aussi du bénéfice de cette force de pression. Comment, dans ces conditions, disposer d'un minimum de poids face

---

<sup>87</sup>. Cr *infra*, n° 389.

<sup>88</sup>. Cfr *supra*, n° 201 et sv.

<sup>89</sup>. A. PARISIS, *op. cit.*, p. 66.

aux collègues de l'Emploi et du Travail ou des Classes moyennes ? Il convient donc d'inciter les organisations socio-culturelles à se regrouper <sup>90</sup>.

Or, il existe à ce moment, comme on l'a vu également, du côté socialiste, une "organisation faîtière" ou "coupole" (*koepelorganisatie*) très structurée, la *Centrale voor Socialistische Cultuurbeleid* (C.S.C.), depuis 1968, et, du côté chrétien, un organe plus informel, le *Kontaktgroep voor Sociaal Cultureel Werk*, depuis 1962 <sup>91</sup>.

Le ministre et son administration souhaitent, pour leur part, la mise sur pied de "coupoles" fonctionnelles, c'est-à-dire des "coupoles" pluralistes couvrant chacune un secteur particulier de l'action socio-culturelle. S'ils n'ont en face d'eux que des "coupoles" idéologiques, ils craignent que celles-ci exercent un contrôle trop étroit sur la politique à mener <sup>92</sup>.

**354.** Force est de constater qu'ils n'ont pas convaincu les organisations socio-culturelles de procéder comme ils le souhaitaient. Et ils n'ont apparemment pas envisagé de les y contraindre, ce qu'ils auraient pu faire en ne reconnaissant que des coupoles fonctionnelles. Faut-il s'en étonner ? Il suffit de rappeler que la coupole socialiste s'est créée dans le but explicite de défendre la part des subsides, des emplois et des mandats qui doivent, selon elle, revenir au monde socialiste dans une Flandre livrée, en raison de l'autonomie culturelle, à la prépondérance du monde catholique <sup>93</sup>. Ce réflexe de défense combiné au double "effet de miroir et de spirale" que l'on connaît bien depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, explique la formation successive, sur le modèle socialiste, de la coupole libérale en 1969 <sup>94</sup>, des deux nouvelles coupoles chrétiennes en 1971 et 1973 <sup>95</sup>, et de la coupole pluraliste entre 1971 et 1973 <sup>96</sup>, sans oublier la coupole nationale flamande <sup>97</sup> et la coupole libre-exaministe <sup>98</sup>.

Aussi, dès la fin des années 60, les coupoles correspondant aux trois mondes sociologiques dominants bénéficient *de facto* d'un statut de représentants attitrés du

90. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 227-228.

91. Cfr *supra*, n° 302 et 310.

92. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 228-230.

93. Cfr *supra*, n° 310.

94. Cfr *supra*, n° 318.

95. Cfr *supra*, n° 302. Elles remplacent le *Kontaktgroep* en 1962.

96. Cfr *supra*, n° 325.

97. Cfr *supra*, n° 325.

98. Cfr *supra*, n° 320.

secteur socio-culturel et d'interlocuteurs privilégiés du ministre : celui-ci les consulte systématiquement, fait connaître et amplifie leurs revendications, obtient leur appui, ... et leur réserve la meilleure part des subsides. L'importance croissante de la politique culturelle et le développement des coupoles vont ainsi de pair <sup>99</sup>.

*De iure*, ce statut privilégié se reflétera notamment dans un arrêté royal de 22 décembre 1971 <sup>100</sup> et dans un décret du 2 janvier 1976 <sup>101</sup> qui seront présentés le moment venu <sup>102</sup>.

**355.** Chose aussi intéressante qu'étonnante, les premiers à exprimer publiquement leur désapprobation devant cette mainmise des piliers sur la nouvelle politique culturelle se révèlent être les fonctionnaires du service de l'Education populaire. En 1973, ils rédigent et diffusent de leur propre initiative un "Livre blanc de l'Administration" —également appelé rapport Schevenhels, du nom du premier conseiller du service de l'éducation populaire— où ils critiquent sévèrement la manière dont les subsides ont été répartis en 1967 et en 1971. Ils regrettent que cette répartition ait été faite à l'avantage des organisations pilarisées et au détriment des nouvelles initiatives qui, on l'a vu, sont nombreuses à cette époque <sup>103</sup>. Ils jugent que le secteur des organisations socio-culturelles traditionnelles est tellement solidifié qu'un contrôle effectif sur l'emploi des subsides y est impossible. A leur estime, il aurait fallu soutenir d'abord le travail de formation réalisé dans les écoles supérieures populaires et dans des centres pluralistes à créer. Quant au secteur couvert par les piliers et trop souvent géré par eux pour atteindre d'autres objectifs, il devrait n'être subsidié que sur la base de projets bien déterminés, et non plus en tant que structure <sup>104</sup>.

L'administration n'a pas réussi à faire adopter ce point de vue. Par contre, elle a joué un rôle important dans la création du B.V.V.O., la coupole pluraliste que l'on a présentée plus haut. C'est le service de l'Education populaire qui a, en effet, vivement encouragé les organisations socio-culturelles non liées aux piliers, imprégnées par la nouvelle

99. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 229-230.

100. A.R. modifiant l'arrêté royal du 24 mars 1967 relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise (*Mon. b.*, 27 mai 1972).

101. Décret flamand réglant l'agrégation des coupoles de régime néerlandais du secteur de l'animation socio-culturelle des adultes et l'octroi de subventions à ces organismes (*Mon. b.*, 11 février 1976).

102. Cfr *infra*, n° 388.

103. Cfr *supra*, n° 323 et sv.

104. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 230.

philosophie de la démocratie culturelle, et revendiquant une professionnalisation du secteur ... à se fédérer en tant que cinquième coupole <sup>105</sup>.

Pour ce qui concerne enfin les centres culturels, la décision est prise comme du côté francophone, de les faire cogérer par des mandataires publics et des représentants des principales organisations socio-culturelles privées <sup>106</sup>.

## Conclusion de la section 2

**356.** En définitive, d'un point de vue socio-politique, le principe de pluralisme tel qu'il est consacré dans les deux domaines-clés des années 60 —les centres culturels d'une part, et les mouvements d'éducation permanente d'autre part— apparaît, tant du côté francophone que du côté néerlandophone, comme le fruit d'un compromis conclu essentiellement entre les deux mondes sociologiques qui dominent, depuis le début du siècle, l'action culturelle : les mondes chrétien et socialiste. Le premier, prépondérant dans les associations privées, conserve le bénéfice du pluralisme multi-institutionnel. Le second, attaché à la notion de service public, obtient la mise sur pied des centres culturels. Simultanément, le premier est assuré de participer à la gestion desdits centres, puisque la moitié des mandats d'administrateurs est réservée aux représentants des organisations socio-culturelles privées. Et le second est assuré d'une part honorable des subsides destinés à ces organisations, en tant que deuxième grand mouvement fédérateur <sup>107</sup>.

Il est difficile de ne pas mettre ce type de compromis en rapport avec la composition politique des gouvernements de la décennie 1960 : depuis le gouvernement Lefèvre-Spaak (25 avril 1961-24 mai 1965) jusqu'à ceux de MM. Eyskens et Cools (17 juin 1968-8 novembre 1971 ; 21 janvier 1972-22 novembre 1972), ce sont toujours les sociaux-chrétiens et les socialistes qui se partagent le pouvoir, à la seule exception du gouvernement social-chrétien-libéral Vanden Boeynants-De Clercq qui n'a pas vécu un an (19 mars 1966-7 février 1968) <sup>108</sup>. On a déjà présenté la liste des ministres de la Culture de cette époque sous l'angle du contentieux communautaire <sup>109</sup>. Il reste à ajouter

---

105. Cfr *ibid.*, p. 122 et *supra*, n° 325.

106. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 214-215, 223-225.

107. Cfr *ibid.*, p. 212 ; 215-216 ; 223-225 ; et V. DE COORBYTER, *op. cit.*, p. 37-41.

108. E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 592.

109. Cfr *supra*, n° 289.

que tous, qu'ils soient francophones ou flamands, étaient d'obédience social-chrétienne <sup>110</sup>, tandis que leurs collègues chargés de l'Education nationale étaient tous d'obédience socialiste <sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup>. A la seule exception des socialistes Larock et Janne qui se sont succédé au poste de ministre (francophone) de l'Education nationale et de la Culture dans le gouvernement Lefèvre (1961-1965), le social-chrétien Van Elslande occupant, lui, le poste de ministre (flamand) adjoint à l'Education nationale et à la Culture. Cfr A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1974, p. 165-16.

<sup>111</sup>. Ou libérale pendant l'intermède libéral.

### Section 3 : La consécration juridique du principe

#### Introduction

**357.** Entre 1960 et 1970, le principe de pluralisme idéologique et philosophique ne bénéficie pas seulement d'une consécration politique. Il bénéficie aussi d'une reconnaissance de plus en plus large par le droit positif de l'Etat. Pour décrire ce processus de positivation, on retiendra quatre jalons.

La loi organique des instituts de la radiodiffusion-télévision belge du 18 mai 1960 constituera le premier de ces jalons (§ 1) ; la réglementation relative à l'éducation permanente le second (§ 2) ; celle relative aux Centres culturels le troisième (§ 3) ; et la jurisprudence du Conseil d'Etat dans trois arrêts essentiels rendus en 1966 et en 1968 le dernier et, à coup sûr, le plus décisif (§ 4).

#### § 1. *La loi organique des instituts de la radiodiffusion-télévision belge du 18 mai 1960 et l'accord politique du 2 août 1960 conclu en vue de son exécution*

**358.** On a vu combien la loi du 18 mai 1960 a fait faire un pas décisif à l'autonomie culturelle <sup>1</sup>. Pour ce qui concerne l'organisation du pluralisme, son apport n'est pas moins important : elle consacre, pour une large part, la pratique para-légale à laquelle l'ancienne loi du 18 juin 1930 avait donné progressivement lieu <sup>2</sup>. On entreprend ici de démontrer cette assertion en examinant successivement le type de pluralisme institué (A), la composition des organes d'administration (B) et du personnel (C), la règle de l'objectivité (D) et l'accès à l'antenne des associations et fondations (E).

#### A. Le type de pluralisme institué

**359.** La loi reste d'abord fidèle à l'option prise dès 1945 : un monopole de fait est accordé à un établissement public —un par "communauté" maintenant— organisé selon le modèle du pluralisme mono-institutionnel. Ce que le ministre des Affaires culturelles, P. Harmel, "désire avant tout", c'est de voir cet établissement public en position de monopole doté d'un statut "réalisant un équilibre idéologique aussi parfait que possible et

---

1. Cfr *supra*, n° 290.

2. Cfr *supra*, n° 229 et sv. ; 259 et sv.

susceptible d'être accepté par les trois grands courants d'opinion politique du pays, dans un esprit de bonne volonté et de sagesse" <sup>3</sup>.

Tel était déjà l'idéal para-légal sous-jacent à l'élaboration et à l'application de la loi du 18 juin 1930. Tel est aujourd'hui l'idéal affirmé officiellement. Seule différence : l'importance de l'enjeu est mieux soulignée. La radio-télévision est cette fois perçue d'abord et avant tout comme un "instrument de culture". Son importance cruciale dans la "civilisation des loisirs" qui est "en train de naître" est pleinement reconnue. Elle "deviendra probablement", insiste le ministre, "le plus puissant levier d'expansion culturelle d'un peuple". Et d'ajouter aussitôt : "Il est aussi un des plus délicats à manier, puisque les quelques hommes qui composent les programmes à longueur de journée, imposent finalement une certaine vision de la culture". Le problème que doit résoudre le principe de pluralisme —même s'il n'est pas nommé comme tel— est alors clairement posé. C'est, dit excellemment M. Harmel, "une apparente antinomie : comment concilier un système de service public de radio-télévision jouissant d'un monopole de fait, et l'idée, qui nous est chère à tous, que la radio d'Etat ne doit pas être un instrument de gouvernement ?" <sup>4</sup>.

A cette nouvelle formulation d'un vieux problème, vont alors répondre les nouvelles modalités suivantes du principe de pluralisme pratiqué depuis 1945.

## **B. La composition des organes d'administration**

**360.** Chacun des instituts d'émission —la "Radiodiffusion-télévision belge, émissions françaises" (R.T.B.) et la "Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen" (B.R.T.)— est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration comprenant 8 membres nommés alternativement par la Chambre des Représentants et par le Sénat, et 2 membres cooptés par les 8 premiers <sup>5</sup>. Ceux-ci, les 8 premiers, sont eux-mêmes nommés sur une liste de candidats désignés par les conseils provinciaux, par les Académies royales des sciences, lettres et beaux-arts, de médecine, de langue et littérature, par les universités, et par le Conseil supérieur de l'éducation populaire <sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles* par M. DE MAN, *Doc. parl.*, Sén., s.o. 1959-1960, n° 119, reproduit dans *Textes de la loi et des travaux préparatoires*, ronéo, s.l., RTB, s.d., p. 78.

<sup>4</sup>. Intervention de P. HARMEL, *Ann. parl.*, Sén., s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, p. 460-462.

<sup>5</sup>. Art. 5 de la loi.

<sup>6</sup>. Cfr art. 8, § 1er, de la loi.

Chaque membre de l'assemblée législative qui procède aux nominations dispose d'une seule voix pour favoriser un candidat déterminé. Sont nommés les 8 candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Chacun des conseils, dont les membres sont nommés ou cooptés pour six ans, élit en son sein son président et ses deux vice-présidents <sup>7</sup>.

Enfin, la loi a aussi mis sur pied un Institut des services communs. Ce troisième établissement public, constitué par association des deux autres, est chargé de la gestion des services techniques, des services administratifs et financiers ainsi que des services culturels communs aux émissions en langue française et en langue néerlandaise, des émissions en langue allemande et des émissions mondiales <sup>8</sup>. Il est placé sous l'autorité d'un conseil général composé des membres des conseils d'administration des deux instituts d'émission <sup>9</sup>. La présidence et la vice-présidence sont exercées à tour de rôle, pour une durée d'un an, par les présidents des deux conseils d'administration <sup>10</sup>. Si, dans un des conseils d'administration des instituts d'émission, aucune majorité ne se dégage, l'affaire peut être déferée au conseil général de l'Institut des services communs, à la demande du président du conseil d'administration intéressé ou par au moins trois membres de celui-ci. Dans cette hypothèse, le conseil général décide à la place du conseil d'administration en question ; et en cas de parité de voix, le président tranche <sup>11</sup>.

**361.** Si l'on se souvient que dans la loi de 1930, telle que modifiée par l'arrêté-loi du 14 septembre 1945, les membres du conseil de gestion étaient nommés en majorité par le Roi, et placés sous la présidence du ministre, on constate maintenant une plus grande indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Mais on a relevé qu'en pratique, le conseil de gestion était composé le plus souvent de manière à refléter la répartition des sièges parlementaires entre les trois grandes familles politiques. Ce souci de proportionnalité est aujourd'hui assuré *de iure*.

Le ministre Harmel s'en explique comme suit dans son exposé des motifs :

il faut, écrit-il, que la répartition des mandats d'administrateurs "soit conforme à la force parlementaire dont disposent les grands courants d'opinion. Le mécanisme prévu à l'article 8 assure à cet égard une proportionnalité aussi parfaite que possible : les partis pourront en tout cas, qu'ils soient au gouvernement ou dans

---

7. Cfr art. 7, § 1 ; 8, § 2 et 9, de la loi.

8. Cfr art. 2 de la loi.

9. Art. 14 de la loi.

10. Art. 15, § 1er de la loi.

11. Cfr art. 11, § 2 et 17, § 2, de la loi.



l'opposition, assurer l'élection d'un nombre de candidats exactement proportionnel à celui des sièges dont ils disposent dans chacune des Chambres législatives.

Il a paru utile, d'autre part, de faire intervenir dans la composition des conseils d'administration, un certain élément de cooptation. C'est pourquoi chaque conseil d'administration comprendra à côté des huit membres nommés par le Parlement, deux membres cooptés.

Il convient d'ajouter que le système proposé assurera, en même temps qu'un juste équilibre, une très grande stabilité dans la composition idéologique des conseils d'administration. Les élections législatives n'entraîneront que des déplacements peu importants dans la représentation des diverses tendances dans les organes de gestion des instituts de radiodiffusion et de télévision.

Cette stabilité est évidemment de nature à soustraire ces instituts, dans une très large mesure, à l'influence des pouvoirs politiques et à leur assurer une sérénité propice à l'accomplissement de leur mission.

La composition des organes de gestion sera, en tout cas, parfaitement indépendante des fluctuations gouvernementales, ce qui est d'une nécessité vitale en matière de radiodiffusion et de télévision" <sup>12</sup>.

**362.** L'opposition, en l'occurrence socialiste, plaide, elle, en faveur d'un retour au système originaire de la loi de 1930, aux termes de laquelle le Roi, la Chambre et le Sénat nommaient respectivement trois membres du conseil de gestion. Ce système, on l'a vu, avait permis aux trois partis traditionnels de conclure un accord leur assurant une représentation égale au sein du conseil de gestion. Le reproche adressé par l'opposition à la représentation proportionnelle est double. D'une part, selon le rapport des forces du moment et calculée à l'échelle nationale, elle assurerait au courant social-chrétien la moitié des sièges dans chaque conseil. D'autre part, appliquée à des nominations en nombre réduit, elle favorise nettement le groupe le plus nombreux. Conclusion : le parti social-chrétien pourra toujours au moins bloquer les décisions, sinon disposer de la majorité par le jeu de la cooptation, ou via la voix prépondérante du président du conseil général. Le projet de P. Harmel est ainsi accusé de faire entrer la politique à la radio <sup>13</sup>.

Si l'on comprend bien le raisonnement tenu de la sorte, une présence égalitaire des trois partis traditionnels prémunit la radio et la télévision de la politisation — c'était déjà le raisonnement du sénateur catholique Segers en 1930 ... —, tandis qu'une représentation

---

<sup>12.</sup> *Exposé des motifs*, reproduit dans *Textes de la loi et des travaux préparatoires*, op. cit., p. 23. *Adde* p. 16, p. 22. On notera que ces textes présentent comme des synonymes les notions de "courants" et de "tendances", ainsi que les qualifications : "idéologiques", "de pensée" et "d'opinion".

<sup>13.</sup> Cfr *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles*, op. cit., p. 84-85 ; et intervention de P. VERMEYLEN, C.R.A., Sén., s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, reproduite dans *Textes de la loi et des travaux préparatoires*, op. cit., p. 214-215, et *Ann. parl.*, Sén., s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, 467-468.

proportionnelle des mêmes acteurs est une solution politisante. Il aurait été plus honnête de comparer les deux formules en concurrence comme les deux versions différentes d'un même pluralisme de nature participative, celui-ci s'imposant au titre d'une évidence commune à tous les partenaires du débat ...

**363.** Toujours est-il que M. Harmel répond à l'opposition que, quelle que soit la formule choisie, des accords entre les "groupes politiques" sont possibles et hautement souhaitables. "La valeur de ces accords tripartites a été suffisamment démontrée dans le passé" <sup>14</sup>. La loi ne peut cependant pas les imposer. Elle doit seulement garantir une protection en faveur des minorités politiques, pour le cas où aucun accord ne serait conclu. Et dans cette perspective, il n'a aucune peine à montrer que le système originaire de la loi de 1930 n'offrait aucune garantie formelle, tandis que son projet assure "aux groupes politiques ne participant pas au Gouvernement, une représentation égale à leur force politique, telle qu'elle résulte de la composition des Chambres" <sup>15</sup>. Bref, "la représentation proportionnelle (...) est la garantie des minorités" <sup>16</sup>.

D'autre part, ajoute M. Harmel,

"si, en vertu de la loi, un groupe venait à acquérir la moitié des suffrages dans un des conseils d'administration, il est vrai qu'aucune décision ne pourrait être prise sans lui, mais il est vrai aussi que ce groupe ne pourrait non plus prendre de décision sans l'accord d'autres groupes ; ceci découragera le cliquage des positions selon les frontières des groupes. Tel est le but de la loi.

Il n'est pas théoriquement impossible non plus qu'un seul groupe idéologique obtienne la majorité des membres au sein des conseils d'administration. Mais cette hypothèse est hautement improbable, puisqu'elle suppose qu'un seul parti politique dispose à la Chambre des Représentants d'une majorité de 27 membres et au Sénat d'une majorité de 22 membres. Si le système proposé par la loi avait été appliqué aux situations qui se sont présentées depuis 1946, aucun groupe n'aurait obtenu la majorité" <sup>17</sup>.

Quant à la possibilité de transformer une parité de voix en une majorité par le jeu de la cooptation, le ministre la repousse comme non-souhaitable <sup>18</sup>. Et pour ce qui concerne enfin l'hypothèse d'un recours systématique à la voix prépondérante du président du

14. Intervention de P. HARMEL, telle que résumée par le *C.R.A., Sén.*, s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, reproduite dans *Textes de la loi ...*, *op. cit.*, p. 226. Le propos cité n'apparaît pas dans la version des *Annales*, sans doute retravaillée par l'orateur (cfr *Ann. parl., Sén.*, s.o. 1959-1960, séance du 11 février 1960, p. 474).

15. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles*, *op. cit.*, p. 85.

16. Intervention de P. HARMEL, *Ann. parl., Sén.*, *loc. cit.*, p. 462.

17. *Rapport ...*, *op. cit.*, p. 85-86.

18. *Ibid.*, p. 86.

conseil général, le ministre y réplique en soulignant que la présidence de ce conseil est exercée à tour de rôle, pour une durée d'un an seulement, par le président du conseil d'administration flamand et par le président du conseil francophone. Et d'ajouter à l'adresse des sénateurs :

"Vous devinez bien ce que représente dans notre pays cette alternance qui ne sera pas seulement linguistique. Idéologiquement, il y aura un partage que l'on pressent. Ces deux présidents, parce qu'ils savent que les pouvoirs sont de courte durée et que l'année suivante quelqu'un d'une autre tendance idéologique et d'une autre expression linguistique prendra la relève, ces deux présidents seront incontestablement et obligatoirement modérés et conciliateurs" <sup>19</sup>.

On ne saurait avouer, de manière aussi pudique et précise à la fois, l'interdépendance étroite vouée à unir la loi et l'accord politique préconisé. Poussé par la discussion parlementaire dans ses derniers retranchements, le ministre est obligé, aux seules fins d'un exposé complet de la *ratio legis* et d'une justification honnête du dispositif légal, d'anticiper et de dessiner lui-même en filigrane le contenu de l'accord que ce dispositif appelle.

**364.** Aussi, cet accord ne s'est pas fait attendre. Le 2 août de la même année, il est paraphé par cinq des six négociateurs qui l'ont rédigé au sein d'une "commission de contact" présidée par M. Harmel lui-même. Ces négociateurs sont des membres —deux par fraction politique—, du nouveau conseil d'administration désigné par la Chambre et le Sénat, respectivement les 13 et 14 juillet 1960, c'est-à-dire antérieurement au 2 août, mais déjà en conformité avec les prescriptions de l'accord. Celui-ci a ensuite été signé par les présidents des trois partis traditionnels <sup>20</sup>. Il n'a jamais fait l'objet d'une publication officielle : il a été publié pour la première fois ... dans la thèse de M. J.-Cl. Burgelman en 1990 <sup>21</sup>. Auparavant, il a seulement été mentionné, partiellement cité, et brièvement discuté à l'occasion de deux interpellations à la Chambre, dues respectivement à MM. Collard et Van der Elst <sup>22</sup>.

---

19. Intervention de P. HARMEL, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 475.

20. J.Cl. BURGELMAN, *Omroep en politiek in België. Het Belgisch audio-visuele bestel als inzet en resultante van de naoorlogse partijpolitieke machtsstrategieën (1940-1960)*, s.l. [Bruxelles], BRT uitgave, 1990, p. 474-475.

21. *Ibid.*, p. 537-539. Pour sa part, la doctrine mentionne parfois l'accord, comme une donnée factuelle ne justifiant ni commentaire ni analyse : cfr W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Het rechtstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden*, in *R.W.*, 1961-1962, col. 2348 ; K. RIMANQUE, *De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie*, in *R.W.*, 1969-1970, col. 1624, note 88 ; J. DE GROOF, *Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion*, in *A.P.*, 1985, T. 4, p. 278.

22. Interpellation de L. COLLARD adressée à M. le ministre-sous-secrétaire d'Etat aux affaires culturelles "sur la violation de l'accord intervenu le 2 août 1960 au sujet des nominations à la radio-

Il ressort de tout ceci, comme de l'intervention de M. Collard, qui était à l'époque président du Parti socialiste et donc signataire de l'accord, que celui-ci était en fait, pour l'essentiel, en tout cas acquis dès avant le vote de la loi du 18 mai 1960. M. Collard l'a reconnu sans détour en qualifiant ladite loi d'"exécution législative de l'accord" <sup>23</sup> ...

Il est à noter cependant que l'intitulé officiel, si l'on peut dire, de l'accord ménage mieux les règles du jeu parlementaire. Il intervertit les termes de M. Collard : "Accord général en vue de l'exécution de la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la Radiodiffusion-télévision belge". Les notions de "modus vivendi" et de "pacte" sont, notons-le aussi, également utilisées dans la présentation de l'interpellateur <sup>24</sup>. Par ailleurs, et toujours selon ce dernier, l'objectif poursuivi par les négociateurs a consisté à renouveler le "gentleman's agreement" de 1930 —qui, lui, n'avait pas fait l'objet d'une mise par écrit—, en restant fidèle à ce qu'était déjà son but premier, à savoir chercher "à établir un équilibre entre les trois partis, afin d'assurer au maximum l'objectivité, par la neutralisation [...] de [leur] influence réciproque", et soumettre à cet esprit "toute la répartition des influences et des responsabilités" au sein du service public de la radiodiffusion" <sup>25</sup>. Cette déclaration a beau n'émaner que d'une des parties au "pacte" conclu et en outre avoir été faite a posteriori, elle paraît refléter correctement l'intention commune des trois parties. Elle n'a en tout cas pas été contredite par le ministre interpellé.

Sur un point cependant —et il n'est pas négligeable— elle a révélé un désaccord que le pacte n'a pas explicitement tranché : qu'est-ce qu'une répartition équilibrée ? Est-ce une répartition strictement proportionnelle à la force numérique des partis traditionnels ? Ou est-ce une répartition seulement soucieuse de rendre impossible toute prépondérance de l'un d'entre eux, ce qui pourrait justifier certaines sous-représentations et d'autres sur-

---

télévision belge", in *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1960-1961, séance du 24 janvier 1961, p. 13-16 ; et interpellation de M. VAN DER ELST, adressée à M. le Premier Ministre, chargé de la coordination économique et de la coordination de la politique scientifique "sur le caractère antidémocratique et inconstitutionnel de l'accord secret signé le 2 août 1960 par les présidents des trois partis réputés traditionnels, au sujet des nominations à la radio-télévision belge, et dont l'existence fut révélée par M. L. Collard au cours de la séance du 24 janvier 1961 de la Chambre", in *Ann. parl.*, Ch., s.e 1961, séance du 6 juin 1961, p. 15-20.

23. Interpellation de L. COLLARD, *loc. cit.*, p. 16.

24. *Ibid.*, p.13 et 15.

25. *Ibid.*, p.13.

représentations ? Laissons la question en suspens, et examinons le texte de l'"accord général".

**365.** Son préambule confirme d'abord, on ne peut plus explicitement, la thèse ici défendue selon laquelle les compromis passés par les trois familles politiques traditionnelles tiennent lieu d'assise nationale pour l'Etat belge. Voici comment il est libellé, suite à quoi l'on reproduit la première disposition relative à la composition des conseils d'administration :

"Les soussignés, dirigeants des trois partis nationaux, estimant que seul un accord durable sur le partage de l'autorité, au sein des trois instituts est à même d'assurer un caractère réellement national à la Radiodiffusion-Télévision belge, conviennent ce qui suit :

1°) *Quant à la composition des Conseils d'Administration des Instituts d'émission et à la désignation des présidents et vice-présidents de ces mêmes conseils,*

*Composition des Conseils :*

Le Conseil d'administration de l'Institut des émissions françaises sera composé de :

4 membres sociaux-chrétiens

4 membres socialistes

2 membres libéraux.

Le Conseil d'administration de l'Institut des émissions néerlandaises sera composé de :

5 membres sociaux-chrétiens

4 membres socialistes

1 membre libéral.

*Présidence et Vice-présidence des Conseils :*

La présidence du Conseil d'administration de l'Institut des Emissions françaises sera confiée à une *personnalité de tendance sociale-chrétienne* quand le directeur général de cet Institut est de tendance libérale ou socialiste.

La présidence du Conseil d'administration de l'Institut des Emissions néerlandaises sera confiée à une *personnalité de tendance socialiste ou libérale* quand le directeur général de cet Institut est de tendance sociale-chrétienne.

Les deux vice-présidents de chaque Conseil d'Administration appartiendront aux deux tendances *politiques* autres que celles du président.

Le choix des candidats à la présidence sera laissé au groupe auquel reviendra cette fonction.

Jusqu'au moment de cette désignation, la présidence intérimaire est assumée par le doyen d'âge. Dans les mêmes circonstances, les fonctions au sein des Comités Permanents sont assurées par les trois membres les plus âgés appartenant aux trois groupes idéologiques".

**366.** Première leçon : il ressort de cette composition que la répartition des sièges n'a pas été effectuée conformément à la représentation proportionnelle calculée à l'échelle nationale, comme la loi l'aurait permis à défaut d'accord. L'application du système d'Hondt à la répartition des sièges dans l'ensemble de la Chambre des Représentants issue des élections du 1er juin 1958 aurait en effet donné 5 mandats aux sociaux-chrétiens, 4 mandats aux socialistes et 1 mandat aux libéraux dans chaque conseil d'administration <sup>26</sup>. Cette solution a été repoussée, soulignons-le, bien qu'elle assurât une majorité à la coalition gouvernementale du moment (social-chrétienne/libérale), sans la donner à un seul groupe.

L'accord lui a préféré une représentation proportionnelle —avec des correctifs, comme on va le voir— calculée à l'échelle "communautaire". Le fait est d'autant plus frappant qu'il ne paraît pas avoir été clairement envisagé lors de travaux préparatoires. Au Sénat, P. Vermeyleen, parlant au nom de l'opposition socialiste, avait réagi au projet en présupposant une répartition à l'échelle nationale <sup>27</sup>. A la Chambre, un membre de la commission des Affaires culturelles avait affirmé que, "la Belgique étant un pays unitaire, les nominations au sein du Conseil de gestion doivent se faire sur une base nationale" <sup>28</sup>. Dans sa réponse, le ministre Harmel avait reconnu que "la composition unitaire des Chambres législatives n'est en effet pas de nature à faciliter [la] représentation idéale au sein de chaque conseil" des "tendances idéologiques existant dans chacune des régions linguistiques" <sup>29</sup>. Cette déclaration laissait entendre que "l'idéal" était bien de travailler à l'échelle communautaire <sup>30</sup> —faut-il s'en étonner si l'on se souvient des conclusions du

---

26. La Chambre issue de ces élections totalise 104 sociaux-chrétiens, 84 socialistes, 21 libéraux, 2 communistes et 1 Volksunie : cfr G. VAN DEN DAEL, *De verkiezingen van 1 juni 1958. Uitslagen en vergelijkingen*, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1958, p. 811. Le système d'Hondt est un mode de scrutin fondé sur la représentation proportionnelle avec attribution des sièges restants à la plus forte moyenne. Il a été inventé par le professeur de droit civil à l'Université de Gand, Victor d'Hondt, et adopté en Belgique par la loi du 29 décembre 1899. Cfr J.M. COTTERET et Cl. EMERI, *Les systèmes électoraux*, Paris, P.U.F., 1973<sup>2</sup>, p. 58-65. On le trouve aujourd'hui formulé dans les articles 166 et sv. du Code électoral.

27. Cfr intervention de P. VERMEYLEEN, *Ann. parl., Sén., s.o. 1958-1960*, séance du 11 février 1960, p. 467.

28. Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles par M. DESTENAY, *Doc. parl., Ch., s.o. 1959-1960*, n° 439/4, reproduit dans *Textes de la loi et des travaux préparatoires*, op. cit., p. 309.

29. *Ibid.*, p. 310.

30. Dans sa synthèse du projet, présentée en séance plénière au Sénat, le ministre avait été plus clair : cfr intervention de P. HARMEL, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 462 : "Une institution culturelle flamande et une institution culturelle française ne peuvent, en Belgique, connaître la même composition idéologique parce que telle n'est pas la réalité dans les deux communautés auxquelles on se réfère".

Centre Harmel <sup>31</sup> ?—, mais que le droit en vigueur dans l'Etat s'opposait à la traduction de cet idéal dans la loi. Le ministre en concluait que la solution devait être trouvée dans l'accord à conclure par les partis <sup>32</sup>.

En effet, ceux-ci n'ont manifestement pas hésité à répartir les 212 députés en deux groupes linguistiques para-légaux. La législation électorale permettait de totaliser sans peine, d'une part, les sièges issus des 4 provinces flamandes et de l'arrondissement de Louvain et d'autre part, les sièges issus des quatre provinces wallonnes et de l'arrondissement de Nivelles <sup>33</sup>.

Il restait l'arrondissement de Bruxelles, dont on ne sait sur la base de quel critère il a été réparti. Mais nul doute que chaque communauté para-légale a su reconnaître les siens ... Pour ce qui concerne la présente recherche, on peut admettre, "à défaut de critères strictement juridiques" comme dirait le Conseil d'Etat, les "données et critères de fait" <sup>34</sup> que révèle une lecture attentive de la liste des membres de la Chambre publiée par les documents parlementaires de l'époque <sup>35</sup>.

On compte alors 51 députés socialistes, 35 sociaux-chrétiens et 11 libéraux dans le groupe linguistique para-légal français de la Chambre ; et 69 députés sociaux-chrétiens, 33 socialistes et 10 libéraux dans le groupe linguistique para-légal néerlandais. L'application du système d'Hondt à cette répartition donne 5 mandats aux socialistes, 4 aux sociaux-chrétiens et 1 aux libéraux pour ce qui concerne le conseil d'administration de la R.T.B. ; et 6 mandats aux sociaux-chrétiens, 3 aux socialistes et 1 aux libéraux au sein du conseil d'administration de la B.R.T.

---

31. Cfr *supra*, n° 129-130 et 140.

32. Dans sa présentation du projet au Sénat, P. HARMEL avait ajouté prudemment : "J'ignore s'il sera possible de trouver dans les accords qui doivent être conclus une formule qui soit mathématiquement la même pour la composition de l'un et de l'autre conseil" (*Ann. parl., Sén., loc.cit.*, p. 475).

33. Cfr G. VAN DEN DAELE, *op. cit.*, *eod. loc.*

34. C.E., 6 avril 1966, *Moulin et De Coninck*, n° 11749, in *J.T.*, 1967, p. 406. Cfr *supra*, n° 295.

35. Cfr *Doc. parl., Ch.*, s.o. 1958-1959, n° 1 et 2. La "liste des membres de la Chambre et de leurs suppléants" reprend les membres des différents groupes politiques, arrondissement par arrondissement. La "liste avec adresses" reprend tous les députés dans l'ordre alphabétique, en indiquant chaque fois l'arrondissement qui les a élus. Celui de Bruxelles est indiqué d'abord (colonne de gauche) en français, ensuite (colonne de droite) en néerlandais pour certains députés ; d'abord (colonne de gauche) en néerlandais, ensuite (colonne de droite) en français pour d'autres députés. De là à penser que les premiers sont francophones et les seconds néerlandophones, il y a un pas —dangereux et sans doute réducteur pour quelques inclassables !— que l'on franchit néanmoins, car tous les autres indices disponibles en confirment la pertinence ...

C'est manifestement à partir de ce calcul de proportionnalité que les négociateurs de l'accord politique ont dû travailler.

**367.** Mais —et c'est la deuxième leçon qui se dégage de son analyse— des correctifs ont été introduits <sup>36</sup>. Il semble bien qu'ils obéissent à trois critères.

Premièrement, conformément aux promesses de M. Harmel qui avait déclaré "qu'il ne serait pas bon qu'un conseil soit majorisé par un seul groupe idéologique" <sup>37</sup>, l'accord retire un mandat au C.V.P. majoritaire en "communauté flamande", réduisant ainsi sa représentation à 5 unités.

Deuxièmement, la coalition gouvernementale s'est manifestement montrée soucieuse de conserver une majorité au sein de chaque conseil d'administration. La représentation proportionnelle la privant de cette majorité à la R.T.B., elle reçoit un siège supplémentaire qui échoit en l'occurrence aux libéraux pour le motif que l'on va indiquer de suite.

Troisièmement, les deux correctifs qui viennent d'être repérés vont de pair avec des compensations qui tirent leur rationalité de la recherche d'un équilibre global "inter-communautaire" et "inter-idéologique". Ainsi, à la B.R.T., le siège perdu par le C.V.P. est attribué à l'opposition socialiste (faible en "communauté flamande"), parce qu'il est compensé à la R.T.B. par le siège supplémentaire octroyé à l'allié libéral, et par un siège en moins retiré à l'opposition socialiste (forte en "communauté française").

On peut noter au passage que ce "jeu" révèle un gagnant, à savoir le groupe libéral qui obtient finalement un siège de plus ; et un perdant, à savoir le groupe social-chrétien qui perd finalement un siège. Le groupe socialiste bénéficie lui du statu-quo. Quant à l'équilibre entre "la droite" et "la gauche" —entendons entre "chrétiens" et "laïques"—, dont la rupture au profit de la droite avait été redoutée par M. Vermeyleen au Sénat <sup>38</sup>, il est sauvé <sup>39</sup>.

**368.** Troisième leçon. La loi prévoyait l'élection par chaque conseil d'administration d'un président et de deux vice-présidents. On pouvait se douter que ces chiffres n'avaient pas été choisis au hasard. Ils autorisent la répartition qu'on a lue plus haut des

<sup>36</sup>. Il est donc inexact de parler de représentation proportionnelle à l'échelle régionale sans plus, comme le fait J.Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 475. Il est vrai que celui-ci en est resté à une analyse très rapide de l'accord qui excède le *terminus ad quem* de sa remarquable recherche.

<sup>37</sup>. Intervention de P. HARMEL, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 462.

<sup>38</sup>. Cfr intervention de P. VERMEYLEEN, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 467.

<sup>39</sup>. A la limite, il est rompu au profit de la "gauche" qui est majoritaire au conseil général ... Cfr cependant *infra*, n° 368, la troisième leçon qui se dégage de l'accord.



présidences et vice-présidences. Chacun des trois partis traditionnels est assuré d'obtenir un de ces trois postes-clés. Du coup, le "comité permanent" que la loi institue auprès de chaque conseil en le composant de leurs président et vice-présidents <sup>40</sup> apparaît comme le lieu stratégique par excellence.

Pour le reste, la répartition décidée par l'accord consacre un équilibre "philosophique" fondé en dernière instance —il faut le souligner—, non pas sur trois, mais sur deux composantes : la tendance chrétienne et la tendance laïque. On retrouve ici le souci de M. Vermeyleen. La prépondérance de la tendance chrétienne en "communauté flamande" et de la tendance laïque en "communauté française" est à la fois reconnue et contrebalancée. Reconnue, —hypothétiquement il est vrai— par le biais de l'identité "philosophique" du directeur général de chaque institut (et ici l'accord empiète déjà sur le problème de la composition du personnel ...). Contrebalancée, elle l'est doublement : d'une part, au sein de chaque institut par la couleur "philosophique" du président du conseil d'administration, couleur nécessairement "opposée" à celle du directeur général ; et, d'autre part, au sein de l'institut de l'autre "communauté" où est imposé le même équilibre, mais inversé.

**369.** Quatrième leçon. M. Harmel avait déclaré vouloir "préserver la valeur de la radio-télévision en tant qu'instrument de culture", d'abord et avant tout en veillant à ce que "les membres des conseils d'administration soient choisis en raison de leurs qualités intellectuelles indiscutables" <sup>41</sup>. Et l'on se souvient du dispositif légal adopté dans cette perspective : huit membres sur dix sont choisis par le Parlement sur des listes de présentation où, à côté des conseils provinciaux, les académies, les universités et le Conseil de l'éducation populaire proposent leurs candidats ; et les deux autres membres sont cooptés.

Force est de constater que les signataires de l'accord politique n'ont pas jugé ce label d'"intellectuel" incompatible avec un "étiquetage politique" systématique auquel aucun administrateur n'échappe, pas même les cooptés.

Certains indices donnent à penser que le système des listes de présentation a surtout été retenu pour garantir l'identité linguistique des membres du conseil d'administration de la B.R.T. <sup>42</sup> ...

---

40. Cfr art. 9, § 2, de la loi.

41. Intervention de P. HARMEL, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 461.

42. Cfr *exposé des motifs, loc. cit.*, p. 86-87 ; et intervention de P. VERMEYLEEN, *Ann. parl., Sén., loc. cit.*, p. 465.

**370.** Cinquième et dernière leçon enfin. L'accord est conclu pour une période de six ans, renouvelable par tacite reconduction. Cette durée correspond à celle que la loi impartit aux mandats des administrateurs. Elle n'est donc pas calquée sur la période des législatures. Au regard du principe de la représentation proportionnelle, c'est illogique. Le ministre Harmel a cependant justifié ce terme par le souci de "concilier les exigences du changement avec celles de la continuité" <sup>43</sup>. Il faut croire que les trois partis traditionnels n'ont pas jugé cette argumentation contraire à leur intérêt. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ...

### **C. La composition du personnel**

#### *1. Le droit étatique*

**371.** Selon la loi, le directeur général et les directeurs des programmes de chaque institut sont nommés par le Roi, tandis que les autres membres du personnel sont nommés par le conseil d'administration <sup>44</sup>. Le statut de l'ensemble de ce personnel est fixé par le Roi <sup>45</sup>.

#### *2. La para-légalité*

**372.** Devant la commission des Affaires culturelles du Sénat, le ministre Harmel a justifié le pouvoir du Roi de nommer les hauts fonctionnaires dirigeants, notamment, par cette considération qu'il faudra "assurer un juste équilibre dans l'organisation de l'institution" <sup>46</sup>.

Force est de constater que le deuxième point de l'accord politique du 2 août 1960 va plus loin à cet égard. Il stipule ceci :

"2°) *Quant à la répartition des fonctions culturelles dirigeantes au sein des Instituts d'émission et de la direction des Emissions Mondiales* : Les soussignés sont d'accord pour maintenir, en ce qui concerne la répartition des fonctions supérieures, la situation globale existant actuellement à l'I.N.R. Dans cet esprit et à titre exemplatif, il y aurait lieu de redresser, dès que possible, la situation à l'Institut des Emissions néerlandaises, en vue d'y augmenter la représentation socialiste. Par fonction supérieure, il y a lieu de comprendre les fonctions à partir de celles de chef de service. La répartition des fonctions de rédacteurs, journalistes et commentateurs, doit être effectuée selon les mêmes proportions que pour les fonctions supérieures. Quant à la radio et à la T.V. scolaire, il y a lieu de

---

<sup>43</sup>. *Exposé des motifs, loc. cit.*, p. 24.

<sup>44</sup>. Art. 12, § 2 et 13.

<sup>45</sup>. Art. 25.

<sup>46</sup>. *Rapport ...*, *op. cit.*, p. 90.

maintenir une représentation égale entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre".

Il apparaît donc que la répartition des "fonctions culturelles dirigeantes" à la proportionnelle n'est encore qu'une exigence para-légale. Le texte de la loi est muet sur ce plan, et les travaux préparatoires restent discrets. Il faudra attendre l'intervention du Conseil d'Etat pour que le droit positif commence à s'aligner sur le pluralisme tel qu'il est vécu et conçu dans ce domaine <sup>47</sup>.

En outre, l'accord politique confirme l'interprétation large que le champ des emplois soumis à la répartition reçoit dans la para-légalité : sont visées non seulement les fonctions supérieures, mais aussi celles de rédacteurs, de journalistes et de commentateurs. L'accord reste cependant en-deça de certaines pratiques qui, on l'a vu, poussent parfois la politisation des nominations et des promotions encore plus loin <sup>48</sup> ...

Grâce aux interpellations précitées de MM. Collard et Van der Elst à la Chambre <sup>49</sup>, qui ont précisément porté sur la répartition des emplois convenue dans le pacte, on a appris, d'une part, les difficultés éprouvées par les partis qui l'ont signé pour résoudre les conflits engendrés par l'application de cette répartition, et, d'autre part, la teneur des critiques adressées par les partis qui en ont été exclus à l'endroit du principe même d'un tel partage. L'on examine tour à tour ces deux points essentiels.

### 3. *Le contentieux para-légal*

**373.** La première interpellation —elle date du 24 janvier 1961, moins de six mois après la conclusion de l'accord— est due au président du Parti socialiste, et donc signataire du texte, M. Collard. C'est elle qui va révéler au Parlement le fait que l'accord préconisé par M. Harmel a bel et bien été signé, et lever le voile sur une partie de son contenu. On imagine aisément que seul un différend grave sur son application pouvait conduire un des "cocontractants" à livrer au débat public un pacte aussi manifestement destiné à une mise en oeuvre discrète hors de tout contrôle parlementaire.

Ce désaccord est provoqué par la nomination du successeur de M. Boon, directeur général de la B.R.T., décédé inopinément. M. Van Elslande, ministre-sous-secrétaire d'Etat aux Affaires culturelles, a fait connaître au conseil d'administration son intention de

---

<sup>47</sup>. Cfr *infra*, n° 446 et sv.

<sup>48</sup>. Cfr *supra*, n° 265.

<sup>49</sup>. Cfr *supra*, n° 364. Il est frappant d'observer que la doctrine se contente de mentionner, en note ou très brièvement, l'existence de ces deux interpellations de premier intérêt, sans en fournir la moindre analyse.

nommer un directeur à la télévision de la même tendance, c'est-à-dire social-chrétienne, que M. Boon. M. Collard y voit une violation manifeste de la disposition précitée du pacte, stipulant qu'"il y aurait lieu de redresser, dès que possible, la situation à l'Institut des Emissions néerlandaises, en vue d'y augmenter la représentation socialiste".

L'échange assez serré qui s'ensuit entre l'interpellant et l'interpellé fait apparaître deux divergences d'opinion. Pour M. Van Elslande, l'accord ne dit pas que le rééquilibrage au profit des socialistes doit se faire au niveau de tel ou tel grade, ou de telle ou telle fonction déterminée. Il faut voir la "situation globale" —ce qu'il va faire en détaillant les étiquettes politiques de tous les hauts-fonctionnaires, depuis les directeurs généraux jusqu'aux chefs de service, en passant par les directeurs de programme et les directeurs—, et il faut aussi tenir particulièrement compte des concessions déjà faites par le C.V.P. en ce qui concerne la composition et la présidence du conseil d'administration. Il est prêt à différencier le poids de chacun des postes ainsi répartis à l'aide d'un système de points et, sur cette base, à augmenter la représentation socialiste, mais pour des grades inférieurs à celui de directeur général.

Pour M. Collard, par contre, il faut interpréter les mots : "dès que possible" figurant dans l'accord, comme signifiant : "à la première occasion", quelle qu'elle soit. La disparition prématurée de M. Boon, qui constitue cette première occasion, oblige par conséquent le Roi à nommer un socialiste. D'autre part —et c'est le deuxième désaccord—, l'interpellateur n'est pas favorable à un système de points, parce que l'esprit du pacte n'est pas tant d'assurer une répartition proportionnelle, que de "neutraliser l'influence excessive que l'un ou l'autre [des trois partis nationaux] pourrait acquérir". Une répartition est "équitable" dans l'esprit de M. Collard si elle satisfait cet idéal de neutralisation. Et de citer l'exemple de la "présence libérale au sein [des] différents services" qui est "supérieure à la proportion réelle du parti libéral dans l'opinion publique et au parlement" <sup>50</sup>.

**374.** Si ces deux argumentations laissent bien transparaître les intérêts divergents qui les motivent, on ne saurait les réduire pour autant à un paravent n'ayant d'autre fonction que d'en assurer la verbalisation. Ici, le conflit d'intérêt est indéniablement aussi un conflit "juridique". Ce n'est pas seulement deux intérêts opposés qui s'affrontent. C'est également du texte d'un accord qu'il s'agit. Ambigu certainement, voire contradictoire, ce texte pose des problèmes d'interprétation du type de ceux que toute règle de droit peut

---

50. Interpellation de L. COLLARD, *loc. cit.*, p. 15.

susciter. La para-légalité, comme le droit étatique, a ses conflits d'interprétation. La seule différence, c'est qu'il n'a pas de juge institué. Or, on sait combien est précaire une juridicité sans justiciabilité.

De cette précarité, M. Collard est très conscient. Lui qui est dans l'opposition sait bien qu'il est à la merci de la décision que la coalition gouvernementale prendra unilatéralement. Il lui reste l'arme des menaces politiques ... matamoresques <sup>51</sup> ou disproportionnées <sup>52</sup>. A moins de créer une sorte de juge ... Et le président du P.S.B. y songe ... sans trop y insister.

"Dans le cadre de l'application du pacte scolaire", observe-t-il, "fonctionne une commission permanente pour l'exécution de ce pacte. Des mesures d'application lui sont soumises pour avis préalable, ce qui ne lie pas le ministre, bien entendu, mais lui fournit une indication d'une valeur morale et politique [—entendons para-légale—] indiscutable. Le même organisme n'a pas été prévu ici et je me demande s'il ne serait pas bon qu'il le soit" <sup>53</sup>.

L'idée est ainsi lancée, qui se réalisera treize ans plus tard avec la Commission nationale permanente du pacte culturel ...

#### 4. *L'inconstitutionnalité de la para-légalité*

**375.** La première interpellation qui vient d'être examinée n'avait pas vu intervenir d'autres orateurs que l'interpellateur et l'interpellé. On pouvait s'y attendre. Sur les 212 députés, 209 appartenaient aux trois partis traditionnels signataires de l'accord. Les libéraux n'avaient, on l'a montré, aucun motif d'insatisfaction. Tandis que les autres sociaux-chrétiens et socialistes ne pouvaient qu'assister bouches cousues à l'échange de vues des protagonistes. Car ou bien ils connaissaient l'accord, et ne pouvaient que se sentir liés par lui et par ses interprètes autorisés. Ou bien ils l'ignoraient, et ne pouvaient que feindre de le connaître ... à peine de passer pour des idiots ou des maladroits !

Quant aux deux députés communistes et à l'unique député Volksunie, ils pouvaient difficilement proposer leur interprétation d'une convention dont ils étaient complètement exclus. Ce qu'ils pouvaient faire, par contre, c'est en contester radicalement la validité. Mais il fallait pour cela en être informé.

51. Cfr *ibid.*, p. 13 : "Si la réponse du Ministre devait être aujourd'hui négative ou si ses actes ne traduisaient pas le respect de l'accord, je n'hésiterais pas à faire personnellement appel aux présidents des deux autres partis signataires de l'accord général et le débat s'établirait alors rapidement au-dessus de la tête du gouvernement".

52. Cfr *ibid.*, p. 16 : "Il y a des signatures données sur d'autres pactes qui pourraient être remis en question" (allusion transparente au pacte scolaire signé le 20 novembre 1958).

53. *Ibid.*, p. 13.

Aussi, c'est une interpellation ultérieure, précisément due au député Volksunie Van der Elst, qui se donnera cet objet, le 6 juin 1961. Entre temps, les élections législatives du 26 mars 1961 ont multiplié par 4 le nombre de sièges détenus par les partis non traditionnels : les communistes ont 5 sièges, la Volksunie en a 5 également, et on compte un "Rassemblement national" et un "Parti social indépendant" <sup>54</sup>. Auparavant, le 24 mars 1961, le jeune "Centre de recherche et d'information socio-politiques" (C.R.I.S.P.) avait diagnostiqué la montée d'un "sentiment général de mécontentement de la population belge en général et du corps électoral en particulier à l'égard des partis traditionnels belges : le P.S.C., le P.S.B. et le P.L.P." <sup>55</sup>.

**376.** C'est dans ce contexte que se situe l'interpellation de l'avocat anversoïse <sup>56</sup>. Les griefs qu'elle expose à l'encontre de l'"accord général" du 2 août 1960 sont, pour l'essentiel, de deux ordres : d'une part, l'accord est illégitime au regard des exigences de la démocratie ; d'autre part, il se heurte à des objections d'inconstitutionnalité manifestes.

La démocratie, explique d'abord M. Van der Elst, va de pair avec une exigence de publicité et d'ouverture. Or le pacte est secret et il conduit à une "forme de démocratie fermée" <sup>57</sup>. Secret, le pacte l'est puisque son existence n'a été révélée que par le hasard de l'interpellation de M. Collard et son texte n'a jamais été publié intégralement. Fermée, la démocratie qu'il suppose l'est également puisqu'il exclut totalement du partage de l'autorité qu'il organise les partis politiques non traditionnels. Il met en place un monopole.

La Constitution, rappelle ensuite l'interpellant, confie la nomination des fonctionnaires au pouvoir exécutif, sous le contrôle politique du Parlement ; et elle subordonne cette nomination au respect du principe de l'égalité consacré par l'article 6. Or, les trois partis traditionnels imposent ici leur volonté au pouvoir exécutif par un

---

54. Cfr X, *Les élections législatives du 26 mars 1961. Analyse des résultats pour la Chambre des Représentants*, C.H. du CRISP, n° 104, 31 mars et 7 avril 1961, p. 10-11. On assiste donc à la percée de la V.U., à une légère remontée du P.C.B. (qui reste cependant loin de son record de 1946), et à un sommet par rapport à toutes les élections précédentes depuis 1946 pour les autres listes non traditionnelles (cfr *ibid.*, p. 5, 16 et 22-23). On note aussi une montée de l'abstentionnisme, des votes blancs et des votes nuls (cfr *ibid.*, p. 12, 24 et 25).

55. M.P.H., *Les partis politiques non traditionnels*, C.H. du CRISP, n° 101, 24 mars 1961, p. 2. Dans le même sens, E. DE LA VALLÉE POUSSIN : "Jamais (...) les électeurs n'ont été aussi flottants, aussi détachés de leurs partis traditionnels" (Tribune libre du *Soir* du 7 mars 1961, citée par *ibid.*, p. 22).

56. Il recevra le soutien de l'unique député du Parti social indépendant, L'Allemand, et du député communiste Moulin : cfr *Ann. parl.*, Ch., s.e. 1961, séance du 6 juin 1961, p. 19-20.

57. Interpellation de M. VAN DER ELST, *loc. cit.*, p. 17.

accord secret soustrait au contrôle parlementaire ; et ils font de l'adhésion à l'un d'entre eux une condition pour pouvoir être nommé ou promu, créant ainsi une discrimination évidente au détriment de tous ceux qui se réclament d'une autre opinion politique. En outre —et par voie de conséquence— ils dévaluent et désorganisent le service public de la radio-télévision, tout en créant, par ailleurs, des citoyens de seconde zone.

377. C'est à nouveau M. Van Elslande, devenu ministre, adjoint à l'Education nationale, qui reçoit la délicate mission de répondre à l'interpellation. Son système de défense oscille entre deux positions. Selon la première, l'interpellation est en quelque sorte irrecevable. D'une part, parce qu'elle viendrait trop tard : c'est le gouvernement précédent qu'il aurait fallu, le cas échéant, interroger ... D'autre part —et plus fondamentalement— parce qu'il s'agit d'un "accord de pur droit privé" que les partis politiques qui sont des "associations de fait", ont parfaitement le droit de conclure en dehors du Parlement <sup>58</sup>. Celui-ci n'est dès lors pas le lieu adéquat pour un débat de ce genre. Sont en cause les présidents de partis, et non le gouvernement.

Faut-il le dire ? Ce premier système de défense n'est nullement convaincant. Car, on l'a montré, l'imbrication entre la loi et l'accord avait été voulue par le législateur lui-même. Et dans sa réponse à M. Collard, le même M. Van Elslande avait, au contraire, accepté le débat, ce que M. Van der Elst n'a pas manqué de relever. En outre, et surtout, la qualification de droit privé donnée à l'accord est évidemment incorrecte. L'illicéité d'une convention privée ayant pour objet de répartir des emplois publics entre associations de fait est, pour le moins, manifeste.

Certes, l'existence comme telle des partis politiques est on ne peut plus licite : elle découle des libertés constitutionnelles d'opinion et d'association. <sup>59</sup>. Mais les pratiques qu'ils développent et le rôle qu'ils exercent ne sauraient pour autant être analysés à l'aide des concepts du droit privé. La doctrine de l'époque l'avait déjà clairement montré.

Depuis que la Constitution a adopté le système électoral de la représentation proportionnelle, écrivait ainsi M. Ganshof van der Meersch en 1957, les partis sont promus "au rang de rouage nécessaire de la machine politique" <sup>60</sup>. Il est vrai que l'Etat

---

58. Réponse de R. VAN ELSLANDE à l'interpellation précitée, *eod. loc.*

59. Cfr not. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, Ed. de la Librairie encyclopédique, 1957, p. 37 ; P. WIGNY, *Les partis en droit public belge*, in *R.D.I.D.C.*, 1958, p. 363-377 ; J. VELU, *Droit public*, T.I, *Le statut des gouvernants* (I), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 358.

60. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, *op. cit.*, p. 37.

continuait néanmoins à les ignorer en tant qu'institution. Aussi, M. Ganshof parlait d'un phénomène de 'latéralisme' dans le fonctionnement des institutions" <sup>61</sup> : le pouvoir s'exerce latéralement, à côté des institutions créées par la Constitution. Les partis politiques forment un "pouvoir de fait" dont l'action, précisait-il, se développe "par des procédés divers non seulement en marge des institutions et sans contrôle, mais en dehors du droit" <sup>62</sup>.

L'éminent auteur était ici prisonnier de la terminologie juridique classique : ni le droit positif public ni le droit positif privé ne rendent compte de l'action des partis politiques. Celle-ci ne peut alors relever que du non-droit. En réalité, il montrait très bien, involontairement et sans disposer du concept bien sûr, que le "droit" de la particratie mérite d'être analysé en terme de para-légalité. L'action des partis est redevable de règles précises qui ont tout pour être qualifiées de juridiques, sauf qu'elles n'ont pas été établies par des pouvoirs constitués et qu'elles sont parfois incompatibles avec le régime constitutionnel.

M. Ganshof envisage, à cet égard, trois hypothèses :

"Quand le parti agit sur l'opinion pour tenter de faire triompher ses vues et sa doctrine, il est dans son rôle, comme il l'est quand il classe les candidats en vue des opérations électorales.

On peut même dire qu'il est encore dans son rôle dans les efforts qu'il fait pour influencer dans un sens déterminé les décisions du pouvoir pour ou contre une politique générale ou une mesure déterminée.

Mais, il sort de son rôle, entraînant une grave et de plus en plus grande déviation de notre régime constitutionnel, quand il prend des *décisions* qui relèvent des pouvoirs institués.

Ce envahissement rompt progressivement l'équilibre que doivent procurer, dans le cadre de l'Etat, le fonctionnement des pouvoirs et le jeu des 'freins et contrepoids', qui se manœuvrent dans la publicité et sous contrôle. Il vide les institutions gouvernementales et parlementaires d'une partie de leur substance, leur laissant dans une mesure correspondante une figuration d'autorité et de décision" <sup>63</sup>.

On peut difficilement contester que l'accord secret du 2 août 1960 répond assez exactement à la troisième hypothèse.

**378.** Conscient ou non de toutes les faiblesses ici dénoncées de sa première série d'arguments, M. Van Elslande n'a en tout cas pas pu s'empêcher d'en ajouter une

---

<sup>61</sup>. *Ibid.*, p. 62.

<sup>62</sup>. *Ibid.*, p. 171.

<sup>63</sup>. *Ibid.*, p. 60.



seconde pour répondre au fond des griefs invoqués. Elle ne manque pas d'intérêt non plus. Elle repose sur trois éléments : l'existence d'un précédent tiré du pacte scolaire ; l'application du statut du personnel de la R.T.B. ; et une certaine conception de la démocratie.

L'accord n'est pas inconstitutionnel, réplique-t-il d'abord, puisqu'un accord de doit privé ne peut pas, par hypothèse, se voir opposer ce type d'objection. Et, glissant du point de vue de la constitutionnalité à celui de la légitimité, le ministre croit renforcer son argument en observant que le pacte scolaire du 20 novembre 1958, lui aussi, pourrait être taxé d'inconstitutionnalité, si l'on devait raisonner comme M. Van der Elst, alors que personne ne l'a fait à la Chambre, lors des discussions de l'époque, en raison de la légitimité évidente de ce pacte. Plus précisément, M. Van Elslande compare le deuxième volet, dont il est ici question, de l'accord du 2 août 1960 relatif au personnel de la R.T.B.-B.R.T., avec l'article 15 du pacte scolaire.

Cet article prescrit qu'"en fait" —l'expression est déjà révélatrice—

"les fonctions d'institutrice gardienne, d'instituteur primaire et de régent dans l'enseignement de l'Etat seront accordées par priorité aux porteurs d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel. En ce qui concerne les licenciés, la priorité sera accordée aux porteurs d'un diplôme d'un établissement non confessionnel, sous cette réserve qu'il sera veillé à admettre un pourcentage de diplômes de l'enseignement confessionnel égal au pourcentage moyen des deux précédentes législatures" <sup>64</sup>...

Cette résolution, observe le ministre, n'a pas été traduite dans la loi du 29 mai 1959 dite du pacte scolaire <sup>65</sup>, parce que celle-ci aurait du coup été inconstitutionnelle, mais elle n'a jamais été remise en cause pour autant parce qu'elle formait "manifestement une condition sine qua non pour la paix publique dans ce pays" <sup>66</sup>.

Deuxième argument : les nominations des membres du personnel autres que le directeur général et les directeurs des programmes, sont faites par le conseil d'administration conformément aux dispositions d'un statut. Un recours au Conseil d'Etat peut être introduit contre tout manquement à celles-ci. Le ministre repousse sur cette base l'insinuation selon laquelle la carte du parti serait décisive pour toutes les nominations.

---

<sup>64</sup>. Cfr J. DE GROOF, *Le pacte scolaire. Coordination et annotations*, Bruxelles, Story-Scientia-Cepess, 1990, p. 70.

<sup>65</sup>. Loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, *Mon. b.*, 19 juin 1959.

<sup>66</sup>. Réponse de R. VAN ELSLANDE à l'interpellation précitée, *loc. cit.*, p. 17 (traduction H.D.).

Troisième et dernier argument :

"la démocratie est un régime d'opinions et elle n'est viable que quand toutes les orientations de pensée sont respectées et quand tous les courants idéologiques peuvent s'exprimer dans les institutions elles-mêmes. Dans une saine démocratie, les problèmes les plus fondamentaux de la société doivent trouver des solutions qui dépassent de loin les frontières d'un parti ou d'une majorité gouvernementale circonstancielle. Et c'est surtout vrai quand il y va d'affaires qui touchent directement les convictions et les conceptions de la vie des citoyens. Ce qui se passe lorsque ce principe n'est pas appliqué, tout un chacun l'a encore présent à la mémoire quand il songe à ce qui a été vécu dans le domaine scolaire entre 1950 et 1958. Sur ce terrain sensible des conceptions du monde, si une petite majorité réduit à rien ce qu'une autre petite majorité avait imaginé, alors la démocratie est deux fois altérée". Et, termine le ministre, "je crois que ce respect du pluralisme idéologique ne doit pas seulement s'exprimer dans les lois, mais aussi s'incarner (*vlees en bloed moet worden*) dans les personnes chargées de les exécuter. Il est superflu de montrer combien la R.T.B. tient à respecter toutes les convictions. Que les personnes qui représentent les grands courants d'idées se préoccupent alors également de savoir qui manipulera ces instruments délicats, ce n'est pas seulement compréhensible, mais même obligatoire" <sup>67</sup>.

**379.** Que penser de ces trois arguments ? Un examen conjoint du premier et du troisième confirme tout d'abord la pertinence du concept de para-légalité. Le principe de pluralisme idéologique et philosophique dans le domaine de la radiodiffusion, a consisté, depuis 1930, dans un ensemble de comportements, de pratiques et d'usages, régulièrement suivis par les trois mondes sociologiques dominants. Ce "vécu juridique" qui s'est progressivement mis en place et que l'on a décrit, n'est pas seulement le fruit d'un calcul d'intérêts et d'un parallélogramme de forces. Il est aussi en corrélation avec un "conçu juridique", c'est-à-dire avec un ensemble de croyances et de représentations au sujet de la légitimité des décisions politiques et administratives qui peuvent être prises dans un domaine comme celui-là. Pendant longtemps, ce "conçu" est resté plus implicite qu'explicite. La deuxième "guerre scolaire" a montré que ces normes implicites ne faisaient pas encore l'objet d'un consensus solide. Mais avec le pacte scolaire qui la termine, c'est chose faite. Aussi, la loi de 1960 sur la R.T.B.-B.R.T. apparaît comme l'occasion par excellence de réaffirmer leur bien-fondé. C'est ainsi qu'il faut comprendre le troisième argument de M. Van Elslande.

Mais le propre des normes para-légales, ce n'est pas seulement le fait qu'elles sont effectivement respectées par les acteurs qui s'en réclament, et soutenues par un imaginaire juridique commun déterminé. C'est aussi le fait qu'elles sont perçues ou voulues par ces acteurs comme pouvant prétendre à la juridicité, alors qu'elles ne sont pas conformes au

---

67. *Ibid.*, p. 18 (traduction H.D.).

droit institué par l'Etat. C'est sur ce plan précis que le premier argument ministériel est on ne peut plus révélateur. Il réussit, en effet, le tour de force de présenter le principe de pluralisme idéologique et philosophique dans ses implications relatives au personnel, tant dans le domaine scolaire que dans le domaine culturel, à la fois comme inconstitutionnel et comme pouvant néanmoins prétendre à la constitutionnalité. Il croit éviter la contradiction en dissociant deux points de vue : si le principe était traduit dans une loi, il serait formellement inconstitutionnel, mais comme il est cantonné dans des accords de droit privé, et qu'il est matériellement légitime pour le surplus, il échappe à tout reproche !

On ne saurait évidemment se laisser convaincre par cette distinction. La thèse de l'accord de droit privé n'ayant aucune valeur comme on l'a montré, il reste l'inconstitutionnalité formelle qui a le mérite d'être franchement avouée par M. Van Elslande. On ne peut que l'étayer en la confirmant à propos de la résolution n° 15 du pacte scolaire.

Déjà en 1955 —*in tempore suspecto*—, il est vrai —, M. Paul De Visscher avait condamné ce type de disposition "comme radicalement inconstitutionnelle". Voici ce qu'il écrivait :

"Dans un régime qui fait de la liberté d'opinion une liberté constitutionnelle, il est évident que le fait d'adhérer à une opinion déterminée ne pourra jamais, par lui-même, justifier une discrimination entre les Belges en vue de leur admission aux emplois.

L'accès aux emplois d'enseignement public réclame uniquement dans le chef des maîtres, une aptitude professionnelle. Cette aptitude est attestée par le diplôme et, dès l'instant où la loi —qui est seule compétente en la matière— reconnaît l'équivalence entre les diplômes délivrés par l'enseignement officiel et par l'enseignement libre, tout Belge porteur du diplôme exigé par la loi est admissible aux emplois dans l'enseignement officiel, sans distinction d'origine, d'opinion ou de culte.

Dans la réponse qu'il adressait, le 17 novembre 1954, à l'interpellation de MM. De Schryver et Harmel, M. le ministre de l'Instruction publique a voulu établir une distinction entre le diplôme et l'aptitude. 'Le diplôme est une chose, l'aptitude en est une autre'. Par cette déclaration, le ministre de l'Instruction publique a voulu insinuer que les diplômes de l'enseignement libre, formés par une école tout imprégnée d'esprit religieux, ne présentaient pas l'aptitude morale à pratiquer cette vertu de neutralité et de tolérance qui doit caractériser les maîtres de l'enseignement officiel.

Une telle affirmation est purement gratuite. Le soupçon qu'elle implique pourrait, au surplus, viser aussi les établissements libres non catholiques et l'école officielle elle-même" <sup>68</sup>.

Force est de constater que les négociateurs du pacte scolaire ne se sont pas laissé arrêter par cette objection. Ils ont manifestement considéré que la discrimination de l'article 15 était le prix à payer pour trouver un compromis au sujet du subventionnement des écoles libres, qui soit acceptable pour les défenseurs et les personnes issues de l'enseignement non confessionnel <sup>69</sup>. Conscients de son inconstitutionnalité, ils ont alors laissé cet article hors de la traduction législative du pacte, persuadés d'échapper de cette manière à tout reproche <sup>70</sup>.

D'un point de vue constitutionnel, on ne voit pourtant pas comment on pourrait approuver ce procédé. D'une part, si l'inconstitutionnalité de la disposition convenue dans le pacte échappe ainsi, en tant que telle, à toute sanction, elle n'en demeure pas moins une inconstitutionnalité. Comment ne pas songer ici à la notion de fraude à la loi ? Les partis parviennent à se soustraire au respect d'une règle constitutionnelle par l'utilisation intentionnelle d'un moyen efficace qui rend ce manquement inattaquable sur le terrain du droit positif. C'est bien ce qu'on appelle une fraude <sup>71</sup>. D'autre part, il faut remarquer que la loi elle-même n'a pas pu s'empêcher de faire écho à l'article 15 du pacte dans les définitions qu'elle fournit du caractère neutre, confessionnel ou non confessionnel d'un établissement d'enseignement <sup>72</sup>. Il n'est pas interdit de penser que

---

68. P. DE VISSCHER, *Les principes constitutionnels en matière d'enseignement*, in *La Revue politique*, 1955, p. 108-109.

69. Cfr CINCINNATUS, *L'enseignement libre à l'heure du pacte scolaire*, in *La Revue nouvelle*, 1967, p. 369-388.

70. Ceci apparaît explicitement dans le commentaire rédigé par un des signataires du pacte, R. Houben : cfr R. HOUBEN et F. INGHAM, *Le pacte scolaire et son application*, Bruxelles, Cepess, 1962<sup>2</sup>, p. 101, 103, 107-108, 136-137. Evoquant les priorités prescrites par l'article 15 du pacte, les auteurs écrivent ceci : "Une disposition de ce caractère aussi général ne pouvait pas être reprise dans le texte de la loi, car elle eût été anticonstitutionnelle. En effet, tous les citoyens ont droit d'être nommés aux fonctions publiques (art. 6 de la Constitution), et l'esprit de la Constitution s'opposerait à toute discrimination de caractère confessionnel ou philosophique. Les rédacteurs du Pacte avaient fort bien vu la difficulté juridique. C'est pourquoi ils ont dit que c'est "en fait" que priorité sera donnée" (p. 137).

Le 8 mai 1963, la Commission permanente du pacte scolaire a adopté, avec l'approbation des trois partis cosignataires et du gouvernement, certaines résolutions en matière de recrutement, désignations, nominations et promotions du personnel enseignant de l'Etat : cfr J. DE GROOF, *Le pacte scolaire. Coordination et annotations*, op.cit., p. 77-80. Ces résolutions tentent de concilier l'inconciliable, à savoir la mise en oeuvre de l'article 15 du pacte et le souci de ne pas établir pour autant "de distinction suivant les opinions religieuses, philosophiques ou politiques des candidats".

71. Cfr par ex. E. GAILLARD, *Le pouvoir en droit privé*, Paris, Economica, 1985, p. 105-109.

72. Cfr art. 2, al. 4, a : "sont réputées neutres" les écoles "qui respectent toutes les conceptions philosophiques ou religieuses des parents qui leur confient leurs enfants et dont au moins deux tiers du

ces définitions se heurtent à une objection d'inconstitutionnalité, en ce qu'elles présupposent nécessairement l'application de la résolution n° 15 <sup>73</sup>. La doctrine postérieure au pacte scolaire a sans doute voulu contribuer à la pacification tant recherchée, en restant particulièrement discrète à ce propos <sup>74</sup> ...

Quoi qu'il en soit, il résulte de cette comparaison que l'interprétation procurée par l'article 2 de l'accord général du 2 août 1960 à la loi du 18 mai 1960 sur la R.T.B.-B.R.T. est en tout cas aussi inconstitutionnelle que cette résolution n° 15 du pacte scolaire. Pour paraphraser M. Paul De Visscher, on pourrait écrire que ledit "accord" insinue que tout journaliste refusant de se reconnaître dans un des trois partis traditionnels ne présente pas l'aptitude morale à pratiquer la vertu de l'objectivité qui doit caractériser cette profession. Une telle affirmation est purement gratuite. Le soupçon qu'elle implique pourrait, au surplus, viser aussi les journalistes qui adhèrent à l'un de ces partis ...

**380.** Il reste à examiner le second argument de M. Van Elslande. L'existence d'un statut du personnel serait-elle une garantie contre une politisation systématique des nominations et des promotions ? Ce serait évidemment trop beau. Dans la section de son ouvrage sur l'administration de la Belgique qu'il consacre à la "politisation de la fonction publique", André Molitor observe que ce phénomène est une "loi fondamentale du système" politico-administratif belge <sup>75</sup> qui a pu se développer le plus souvent en dehors de toute atteinte formelle aux textes statutaires. Il reconnaît évidemment qu'il est contraire à "l'esprit général" de ces textes "qui va dans le sens d'une application extensive

personnel enseignant sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement officiel et neutre". Et selon l'article 4, au moins deux tiers du personnel doivent être titulaires d'un diplôme de l'enseignement confessionnel, pour qu'un établissement ait un caractère confessionnel, ou d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel pour qu'il ait un caractère non confessionnel. La loi du 11 juillet 1973 (*Mon.b.*, 30 août 1973) a remplacé la clé des deux tiers par celle de trois quarts.

73. On observe ici le même lien étroit entre une loi et un pacte para-légal, que celui qui a été relevé entre la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la R.T.B.-B.R.T. et l'"accord général" du 2 août 1960 conclu "en vue de son exécution".

74. Cfr cependant J. DE GROOF, *Droit à l'instruction et liberté d'enseignement*, Bruxelles, Cepess, 1984, p. 132, qui rappelle l'inconstitutionnalité de la résolution 15 du pacte scolaire.

75. A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, IBSP-CRISP, 1974, p. 304. L'expression du grand administrativiste confirme à nouveau la pertinence du concept de para-légalité. Tout en situant le phénomène de la politisation dans l'ordre "des faits distingués du droit" (p. 303), il montre bien que ces faits obéissent à une logique et à une systématité. D'où les autres expressions non moins révélatrices qu'il emploie pour les décrire : "réseau" (p. 303), "mécanismes" (*ibid.*), "jeu" (p. 304), "loi généralement non écrite" (*ibid.*), "principe" (*ibid.*), tradition (*ibid.*), "organisation" (p. 305), "système" (p. 308), ...

du système du mérite". Mais il ajoute aussitôt que la preuve d'un détournement du pouvoir est "bien difficile à rapporter" <sup>76</sup> ..

Aussi, à la fin de leur dialogue, le ministre a beau jeu —non sans hypocrisie, il faut le dire— de mettre son interpellateur au défi de prouver que dans tel ou tel dossier concret la carte de parti ait pu jouer un rôle déterminant. M. Van der Elst répond en rappelant que le ministre avait lui-même identifié les appartenances politiques de tous les titulaires des fonctions culturelles dirigeantes au sein des instituts, à l'occasion de l'interpellation antérieure de M. Collard. M. Van Elslande réplique que jamais on n'a demandé une carte d'affiliation à un parti quelconque. "Comment, dans ces conditions, pouvez-vous répartir le personnel par service et par grade, selon leur carte de parti ?" insiste encore le sénateur Volksunie. Et le ministre de répondre par "le mot de Vondel : 'O simpel duif' [pauvre colombe naïve]" <sup>77</sup> ... Rideau !

#### D. La règle de l'objectivité

**381.** Les émissions d'information devaient être faites "dans un esprit de rigoureuse impartialité", selon la loi du 18 juin 1930 <sup>78</sup>. La nouvelle loi substitue à cette expression celle de "rigoureuse objectivité", et y ajoute une nouvelle précision importante : "sans aucune censure préalable du gouvernement" <sup>79</sup>. Les émissions d'information sont donc soustraites à la tutelle du pouvoir exécutif : l'interdiction de la censure est "générale et absolue" <sup>80</sup>.

Il est sans intérêt de rappeler ici toute la gamme des commentaires doctrinaux qui ont tenté de dégager la signification des notions d'"émission d'information", d'"objectivité" et de "censure" <sup>81</sup>. Un point seulement doit retenir l'attention : c'est le problème précis de

<sup>76</sup>. *Ibid.*, p. 308.

<sup>77</sup>. Interpellation et réponse citées, p. 19.

<sup>78</sup>. Cfr *supra*, n° 237.

<sup>79</sup>. Art. 28, § 1er.

<sup>80</sup>. K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1631.

<sup>81</sup>. Cfr *ibid.*, col. 1626-1631. Adde A. NAMUROIS, *Le nouveau statut de la radiodiffusion en Belgique*, in *Revue de l'U.E.R.*, Cahier B, n° 63, septembre 1960, p. 9 ; W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Het rechtsstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden*, in *R.W.*, 1961-1962, col. 2351 ; A. DEPOND, *De wet van 18 mai 1960 houdende oprichting van de Belgische Radio en Televisie, en de vrijheid van informatie*, in *T.B.P.*, 1968, p. 13-17 ; M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle*, in *A.P.T.*, 1977-1978, p. 119-123 ; J. DE GROOF, *Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion*, in *A.P.*, 1985, T. 4, p. 265-289 ; A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann. dr. Louv.*, 1987/1-2, p. 110-117 ; F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 174-175 ; 177-178 ; 180-189 ; et

la compatibilité entre la règle de l'objectivité et le principe de pluralisme "proportionnaliste" qui régit *de iure* la composition du conseil d'administration et, de manière encore para-légale, celle du personnel. Devant la commission des Affaires culturelles de la Chambre, le ministre Harmel n'a fait qu'effleurer ce problème en déclarant : "l'objectivité de la R.T.B. ne sera pas assurée par l'absence de tendances idéologiques au sein des instituts mais bien par la présence de chacune d'elles" <sup>82</sup>.

**382.** Faut-il déduire de cette déclaration que l'objectivité est aujourd'hui conçue officiellement, non plus sur un plan individuel mais sur un plan collectif, comme la résultante d'une somme de subjectivités ? Est-ce ainsi qu'il faut comprendre la substitution du concept d'objectivité à celui d'impartialité ? Les travaux préparatoires ne donnent guère de réponse explicite à cette double question. Et une analyse du sens usuel des deux termes cités n'est pas plus concluante. Mais les choses s'éclaircissent si l'on se souvient que la règle de l'impartialité dans la loi de 1930 avait suscité deux interprétations divergentes, l'une favorable à un idéal de neutralisme restrictif ("pas de politique à la radio"), l'autre favorable à un idéal d'équilibre entre les opinions des trois grands piliers <sup>83</sup>. La substitution du concept d'objectivité à celui d'impartialité, placée dans ce contexte et lue à la lumière de la déclaration précitée de P. Harmel, peut alors certainement se comprendre comme signifiant, sinon un choix en faveur de la seconde interprétation, au moins un rejet de la première. L'on rejoint ainsi la doctrine proposée notamment par MM. Hanotiau et Vanwelkenhuyzen. Tout en relevant que certains —en particulier du côté libéral— "continuent à soutenir que l'information devrait se borner à la relation de faits bruts, sans interprétation ni commentaire", ils défendent l'idée "que la notion d'objectivité doit être mise en relation avec celle de pluralisme, qui l'éclaire et la complète" <sup>84</sup>.

Dira-t-on que cette doctrine, postérieure *au* pacte culturel, interprète la loi du 18 mai 1960 rétrospectivement à la lumière du principe de pluralisme consacré par *ledit pacte* ? Non car, sans insister sur la distinction entre impartialité et objectivité, les auteurs des années 60 sont déjà unanimes pour rejeter l'idéal du neutralisme restrictif : la stricte

J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Deel II, Antwerpen, Apeldoorn, Maklu, 1991, p. 553-566.

<sup>82</sup>. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles* par M. DESTENAY, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1959-1960, n° 439/4, reproduit dans *Texte ..., op. cit.*, p. 310.

<sup>83</sup>. Cfr *supra*, n° 243.

<sup>84</sup>. M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 122.

objectivité, écrit l'auditeur au Conseil d'Etat A. Depondt, "ne signifie pas que [la radio et la télévision] ne peuvent pas donner la parole aux différentes opinions ou aux courants de pensée. Bien au contraire, l'objectivité réside précisément dans la pluralité et la diversité des opinions qui trouvent à s'exprimer" <sup>85</sup>. Elle exige, ajoute K. Rimanque, "que soient rapportées, pendant les émissions d'information les opinions de toutes les parties qui jouent un rôle effectif dans un conflit déterminé ou qui y ont un intérêt immédiat" <sup>86</sup>. Les journalistes doivent non seulement relater les faits -ce qui suppose inévitablement des choix-, mais aussi les situer, les analyser et les expliquer. Plus tard, les règlements internes à la R.T.B. et à la B.R.T. développeront amplement ces lignes directrices <sup>87</sup>.

**383.** Si l'on sait ainsi ce qu'il faut entendre par objectivité, la question demeure de savoir comment elle se concilie avec le principe para-légal de proportionnalité qui régit la composition du personnel. A première vue, ledit principe paraît logiquement supposer que l'objectivité recherchée n'est pas attendue des journalistes considérés individuellement, puisque leur nomination, leur promotion et leur affectation prennent explicitement en considération leur opinion politique subjective. Mais par ailleurs, il n'est dit nulle part qu'ils sont autorisés à faire valoir cette opinion dans l'exercice de leur fonction. Au contraire, la doctrine reste attachée au principe traditionnel qui veut qu'un journaliste ne peut pas exprimer son opinion personnelle, ni manifester son adhésion ou sa désapprobation à l'égard des prises de position dont il fait état. Le maintien de la règle de l'objectivité individuelle, articulé avec le principe de la proportionnalité et la règle de l'objectivité collective que celui-ci suppose, recouvre donc soit un paradoxe, soit la recherche d'une double garantie fondée sur les inévitables limites humaines auxquelles s'expose la première règle. Il faudra attendre deux arrêts du Conseil d'Etat pour voir cette alternative tranchée <sup>88</sup>.

#### **E. L'accès à l'antenne des associations et fondations**

**384.** On se souvient du système prévu par la loi du 18 juin 1930 en ce qui concerne l'accès à l'antenne des "organismes, groupements ou personnalités susceptibles, par leurs

---

<sup>85</sup>. A. DEPOND, *op. cit.*, p. 17 (trad. H.D.).

<sup>86</sup>. K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1629 (trad. H.D.).

<sup>87</sup>. Cfr M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 122 ; J. DE GROOF, *Le droit à l'information...*, *op. cit.*, p. 275 et sv. ; F. JONGEN, *op. cit.*, *eod. loc.* ; J. VELAERS, *op. cit.*, p. 554 et sv.

<sup>88</sup>. Cfr *infra*, n° 501.



communications, d'intéresser le public" <sup>89</sup>. On se souvient également de l'écart qui a rapidement séparé le droit positif étatique et la para-légalité à cet égard <sup>90</sup>.

Aussi, quand les travaux préparatoires de la nouvelle loi manifestent l'intention de conserver le système antérieur <sup>91</sup>, il faut comprendre cette référence comme visant non pas le système formellement institué en 1930, mais bien le régime para-légal auquel il a donné lieu, et que l'on a décrit.

Une rapide confrontation des textes permet de s'en persuader. Première différence. L'article 28, §5, de la loi de 1960 stipule que les instituts "*peuvent*" confier des émissions "à des *associations ou fondations* reconnues à cette fin". Dans la loi de 1930, la collaboration des groupements privés était un correctif central au monopole (relatif) de l'I.N.R. Ici la loi et les travaux préparatoires laissent clairement entendre qu'elle ne constitue qu'un correctif marginal, conformément à la pratique des années 50. Dans la loi de 1930, l'I.N.R. était d'ailleurs juridiquement tenue d'y recourir. A présent, la R.T.B.-B.R.T. est libre d'y faire appel ou non <sup>92</sup>.

Deuxième différence : la loi de 1930 permettait aussi à des particuliers de solliciter individuellement l'accès à l'antenne pour y proposer des communications intéressantes. On a vu qu'en pratique, ils ont été évincés au profit des groupements. Aussi, la loi de 1960 ne parle plus que des associations et fondations <sup>93</sup>.

Troisième différence : pour certains auteurs, la règle de l'impartialité s'imposait aux communications des organismes privés comme aux émissions produites par l'institut lui-même. Conformément à la pratique en sens contraire, la loi de 1960 n'impose plus aux associations et fondations que les règles traditionnelles du respect des lois et de l'interdiction de la publicité commerciale <sup>94</sup>.

Ainsi donc, le législateur de 1960 s'est contenté de mettre le dispositif légal au diapason de la pratique para-légale.

<sup>89</sup>. Art. 2 de la loi en question.

<sup>90</sup>. Cfr *supra*, n° 253-254 et 270.

<sup>91</sup>. Cfr *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat* par M. DE MAN, *op. cit.*, p. 94 et p. 100-102.

<sup>92</sup>. Cfr W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Het rechtsstelsel ...*, *op. cit.*, col. 2351 et K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1632.

<sup>93</sup>. Cfr K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1632.

<sup>94</sup>. Cfr F. JONGEN, *op. cit.*, p. 132.

**385.** Relève, jusqu'à un certain point, de la même logique un arrêté royal du 2 juillet 1964 pris en vertu de l'article 28, §5, de la nouvelle loi <sup>95</sup>. Il prévoit que les associations ou fondations désireuses de se voir confier des émissions de radiodiffusion ou de télévision doivent se faire reconnaître à cette fin par les conseils d'administration. Ceux-ci "fondent leurs décisions notamment sur l'importance et sur les titres des associations et fondations intéressées" <sup>96</sup>. L'arrêté explicite en même temps les conditions auxquelles elles doivent se conformer dans la production de leurs émissions <sup>97</sup>.

En réalité, cette procédure et cette mise en forme normative ne sauraient faire illusion. L'accord politique du 2 août 1960, ignoré sur ce point par la doctrine, s'était entre-temps empressé de verrouiller la liste des bénéficiaires et les modalités du droit à l'antenne. Il précisait, pour une période de six ans renouvelable par tacite reconduction, que

"la situation actuelle en matière d'émissions politiques, philosophiques ou religieuses" ne serait "modifiée que moyennant accord entre les trois groupes idéologiques au sein des Conseils" <sup>98</sup>.

Aussi, quand on examine les thèmes retenus et les noms des associations et fondations reconnues, par exemple en 1983, on ne constate pratiquement aucun changement par rapport à la situation d'avant 1960, à la seule exception des tribunes politiques qui ont été ouvertes au profit des nouveaux partis politiques ... et de la tribune des écrivains belges qui a disparu <sup>99</sup>.

**386.** Dernier problème : la répartition du temps d'antenne entre les heureux bénéficiaires de celui-ci. La loi est muette à cet égard. Devant le commission compétente de la Chambre, le ministre Harmel a seulement

"fait valoir que la représentation proportionnelle des tendances politiques au sein des conseils ne doit pas nécessairement avoir pour corollaire que les heures

---

95. A.R. 2 juillet 1964 relatif aux émissions de radiodiffusion et de télévision confiées à des associations ou à des fondations, *Mon. b.*, 21 novembre 1964.

96. Art. 2, § 1er, al. 2 de l'arrêté précité.

97. Cfr art. 4-6 de l'arrêté précité. *Adde* sur cette réglementation : K. RIMANQUE, *op. cit.*, col. 1632-1937 ; A. VANWELKENHUYZEN, *Les restrictions que la loi belge apporte aux libertés individuelles*, in *Rapports belges au VIIe Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, CIDC, 1966, p. 380-381 ; M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 121 ; F. JONGEN, *op. cit.*, 132-137.

98. Texte de l'accord reproduit dans J.-Cl. BURGELMAN, *op. cit.*, p. 538.

99. Cette continuité est d'autant plus frappante que le cadre législatif et réglementaire a été modifié entre-temps. Cfr du côté francophone F. JONGEN, *op. cit.*, p. 134, note 245, reprenant la liste des émissions concédées pour 1983 ; et du côté néerlandophone, A. Ex. fl. 26 mai 1982 modifié le 14 juillet 1982 et le 3 février 1983, portant agrégation d'associations ou fondations ayant pour unique but de réaliser des émissions T.V., *Mon. b.*, 15 septembre 1982, 30 septembre 1982 et 29 mars 1983.

d'émission dont disposent ces partis, soient proportionnées à leur importance respective.

Le régime appliqué actuellement, a-t-il ajouté, en ce qui concerne la tribune politique et la chronique syndicale, donne satisfaction. Il y a lieu de le maintenir" <sup>100</sup>.

L'accord politique que l'on a déjà cité plaide également pour le statu-quo. C'est-à-dire une répartition égalitaire entre les trois partis traditionnels, malgré la faiblesse numérique du groupe politique libéral ; un temps moindre pour le parti communiste ; et une répartition plus ou moins proportionnelle au nombre présumé des adhérents pour les autres tribunes. Il faudra attendre deux arrêts du Conseil d'Etat pour voir cet arrangement jugé à l'aune du principe d'égalité <sup>101</sup>.

## § 2. *La réglementation relative à l'éducation permanente*

**387.** On se souvient de l'arrêté royal du 5 septembre 1921 "déterminant les conditions générales d'octroi de subventions aux oeuvres complémentaires de l'école" <sup>102</sup>. Cet arrêté qui visait, dans la ligne de la démocratisation culturelle, un vaste éventail d'activités très diverses, et qui subordonnait —théoriquement !— à la neutralité des "oeuvres" le bénéfice des subventions, ne pouvait échapper à une refonte complète pendant les années 60.

### A. Du côté flamand

**388.** Du côté flamand, tel est l'objet de l'arrêté royal du 24 mars 1967 "relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise" <sup>103</sup>. Peuvent être subventionnées, selon l'article 3, "les fondations, associations ou fédérations qui ont pour objet l'éducation populaire ou la pratique de l'art en amateur, y compris les services culturels des organisations sociales, pour autant qu'ils n'aient en vue ni la formation ni le perfectionnement professionnels". Les conditions d'agrément prescrites par l'article 4 ne mentionnent évidemment plus la neutralité. Par contre, elles imposent aux organismes

---

<sup>100</sup>. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles* par M. DESTENAY, *op. cit.*, p. 311.

<sup>101</sup>. Cfr *infra*, n° 428-445.

<sup>102</sup>. Cfr *supra*, n° 200 et sv.

<sup>103</sup>. *Mon. b.*, 7 juin 1967.

concernés qu'ils se fixent "pour but exclusif et positif la formation culturelle, civique, morale ou scientifique des adultes, et ce strictement en dehors de l'école" <sup>104</sup>.

Les subventions consistent en une intervention dans les frais de fonctionnement. Les organismes dits "nationaux", c'est-à-dire —définition révélatrice ...— dont les activités s'étendent soit au territoire de l'Etat, soit au territoire de ce qu'on appellera plus tard les régions flamande et bruxelloise, sont privilégiées sur ce plan, par rapport aux organismes dits "régionaux" <sup>105</sup>. On s'écarte ainsi "de l'esprit de l'arrêté royal de 1921 qui privilégiait plutôt les initiatives à la base" <sup>106</sup>.

La suppression de la règle de la neutralité, l'accent exclusif mis sur la formation, et la préférence donnée aux organismes dits nationaux sont autant d'indices témoignant de ce que cette réglementation répond prioritairement aux attentes des grandes organisations engagées socialement, philosophiquement ou politiquement, autrement dit des piliers.

Le 22 décembre 1971, est promulgué un arrêté modificatif <sup>107</sup> qui a pour but de favoriser les organisations qui épousent la nouvelle philosophie de la démocratie culturelle dont on a parlé plus haut <sup>108</sup>. Il crée dans cette perspective une catégorie spécifique : les

104. Art. 4, a), de l'A.R. précité du 24 mars 1967. Cfr pour le surplus D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuiling, de professionalisering en het overheidsbeleid*, Leuven, Helicon, 1985, p. 216-218 ; 269-270.

105. Art. 3, al. 2, et art. 10-11 du même arrêté.

106. J.-P. NOSSENT, *Le décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs*, in *L'éducation permanente en Belgique*, Cahiers JEB, 1979/2, p. 118.

107. A.R. 22 décembre 1971, modifiant l'arrêté royal du 24 mars 1967, *Mon. b.*, 27 mai 1972. Ces arrêtés sont aujourd'hui abrogés par le décret du 4 juillet 1975 réglant l'octroi de subventions à la formation socio-culturelle en associations destinée aux adultes de langue néerlandaise (*Mon. b.*, 2 octobre 1975), qui a lui-même été modifié par les décrets du 8 avril 1987 (*Mon. b.*, 10 juin 1987), 21 décembre 1988 (*Mon. b.*, 2 février 1989) et 1er juillet 1992 (*Mon. b.*, 4 septembre 1992). La législation communautaire flamande relative à l'éducation permanente comprend aujourd'hui, en outre, les décrets suivants : le décret du 2 janvier 1976 dont question *infra* (cfr note 112) ; le décret du 3 mars 1978 réglant l'octroi de subventions à l'animation socio-culturelle pour adultes de langue néerlandaise dispensés au sein de certains organismes (*Mon. b.*, 2 juin 1978), modifié par les décrets précités des 8 avril 1987, 21 décembre 1988 et 1er juillet 1992 ; le décret du 27 juin 1985 réglant l'octroi de subventions aux projets et aux organismes du régime néerlandais pour le développement socio-culturel des adultes ainsi que l'octroi de subventions spécifiques à des groupes cibles et des problèmes spéciaux dans le cadre de la formation et du développement socio-culturels de langue néerlandaise (*Mon. b.*, 17 septembre 1985), modifié par les décrets précités des 8 avril 1987, 21 décembre 1988 et 1er juillet 1992 ; et le décret du 27 juin 1985 réglant l'octroi de subventions à la formation socio-culturelle pour adultes de langue néerlandaise dans les institutions de formation à caractère politique (*Mon. b.*, 3 septembre 1985), modifié par les décrets précités des 8 avril 1987, 21 décembre 1988 et 1er juillet 1992.

108. Cfr *supra*, n° 332-335.

"organismes de formation socio-culturelle en association" (*organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband*). Et il la définit comme suit : ce sont des

"associations dont le but est de favoriser les processus de formation chez les adultes, de façon à les amener à une meilleure compréhension d'eux-mêmes et de leur situation, à une appréciation critique de celle-ci et à une utilisation plus consciente et mieux orientée des possibilités dont ils disposent dans la collectivité où ils vivent, et qui font usage d'une forme démocratique d'association".

Cette traduction juridique des nouvelles options de politique culturelle est sans doute un des plus beaux exemples que l'on puisse rêver pour illustrer les caractéristiques du droit de l'Etat-providence <sup>109</sup>...

... Quoi qu'il en soit, l'arrêté de 1971 réserve aux organismes qui entrent dans cette définition le privilège d'une subvention complémentaire de 95% du montant brut des traitements —et des cotisations d'employeur— du premier des agents de cadre placé à la tête de leur direction centrale <sup>110</sup>. Vingt organisations vont être agréées à ce titre pendant les premières années qui suivront. Parmi elles et en tout premier lieu —faut-il s'en étonner ?— les *koepelorganisaties* dont il n'est pourtant pas si sûr qu'elles répondent vraiment à la nouvelle philosophie "soixante-huitarde" ...<sup>111</sup>.

Le 2 janvier 1976, postérieurement à la loi du pacte culturel, un décret sera finalement adopté pour régler sur mesure et spécifiquement l'agrément et le subventionnement des "superstructures" ou *koepels* du secteur de l'animation socio-culturelle des adultes <sup>112</sup>.

## B. Du côté francophone

**389.** Du côté francophone, c'est l'arrêté royal du 16 juillet 1971 qui revoit "les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations nationales et régionales d'éducation permanente" <sup>113</sup>. Sont visés les

"associations, institutions et organismes privés (...) ayant pour mission exclusive, au plan extrascolaire, l'animation, la formation, la diffusion culturelles au bénéfice

<sup>109</sup>. Art. 1er de l'arrêté précité de 1971. Sur le droit de l'Etat-providence, voy. Ch.-A. MORAND, *Le droit de l'Etat-providence*, in *Revue de droit suisse*, 1988, p. 527-551.

<sup>110</sup>. Art. 2 et 3 du même arrêté.

<sup>111</sup>. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 222 et 270. Sur les *koepelorganisaties*, voy. *supra*, n° 302, 310, 318, 325, 353 et 354.

<sup>112</sup>. Décret flamand du 2 janvier 1976 réglant l'agrément des superstructures de régime néerlandais du secteur de l'animation socio-culturelle des adultes et l'octroi de subventions à ces organismes, *Mon. b.*, 11 février 1976, modifié par les décrets précités des 8 avril 1987, 21 décembre 1988 et 1er juillet 1992 (cfr note 107). Sur cette législation, voy. *infra*, n° 699, 893, 902, 904 et 980.

<sup>113</sup>. C'est l'intitulé de l'arrêté, *Mon b.*, 27 août 1971.

des adultes dans tous les domaines : politique, philosophique, social, moral, civique, artistique, scientifique" <sup>114</sup>.

L'arrêté **distingue** ensuite des catégories d'organisations selon l'étendue de leur champ d'action et selon leur **fonction** <sup>115</sup>.

Comme du côté flamand, la règle de la neutralité a disparu —le domaine politique est le premier dans l'énumération des secteurs recouverts— ; la formation figure au coeur de la mission impartie aux organismes visés ; et les subventions de fonctionnement privilégient les organisations "nationales" par rapport aux "régionales". En 1972, le ministre inaugurera la pratique des interventions dans la rémunération des animateurs permanents <sup>116</sup>. Et en 1976, par un décret du 8 avril, la nouvelle philosophie de la démocratie culturelle recevra sa traduction juridique <sup>117</sup>. Sera désormais

"considérée comme organisation volontaire d'éducation permanente des adultes (...) celle qui, créée, animée et gérée par des personnes privées, a pour objectif d'assurer et de développer principalement chez les adultes :

- a) Une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ;
- b) Des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ;
- c) Des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

Pour réaliser cette éducation, chaque organisation utilise les méthodes et les techniques les mieux adaptées aux objectifs visés et aux besoins définis par les publics concernés" <sup>118</sup>.

Les grands mouvements liés au pilier socialiste et au pilier catholique seront les premiers bénéficiaires de cette réorientation. Dans son commentaire du décret du 8 avril 1976, M. Jean-Pierre Nossent va jusqu'à écrire : "on est en droit de se demander si les

114. Art. 2, § 1er, de l'arrêté précité.

115. Art. 2, § 1er et 3, art. 4 et 5.

116. Cfr J.-P. NOSSENT, *op. cit.*, p. 118.

117. Décret francophone du 8 mai 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs, *Mon. b.*, 9 juillet 1976. Ce décret est toujours en vigueur aujourd'hui.

118. Art. 2 du décret précité. Dans son avis sur le projet à l'origine de ce décret, la section de législation du Conseil d'Etat a formulé les observations générales suivantes, en précisant qu'elles s'appliquaient particulièrement à une disposition dont cet article est resté très proche :

"Le style dans lequel le projet est rédigé amène le Conseil d'Etat à rappeler que l'objet d'un texte de loi est d'établir des normes qui doivent être formulées en des termes qui en permettent une interprétation sûre et aisée. Tel n'est pas le cas dans le présent projet. Outre le fait que celui-ci contient des développements dépourvus de caractère normatif, la plupart des articles utilisent des expressions dans une acception qui n'est empruntée ni au langage courant ni à la terminologie juridique" (*Doc. Cons. cult. Comm. cult. fr.*, s.o. 1975-1976, n° 51/1, p. 13).

catégories et qualifications n'ont pas été calquées sur les structures des grosses associations centralisées, fortement institutionnalisées, et plus ou moins déconcentrées" <sup>119</sup>, c'est-à-dire les associations liées aux familles socialiste et chrétienne. D'où le paradoxe : de nombreuses associations, surtout locales, qui font pourtant "un authentique travail d'éducation permanente", au sens où ce concept a été redéfini, "ne correspondent pas aux critères de reconnaissance" <sup>120</sup>, tandis que les associations fortement institutionnalisées, menacées par la bureaucratie, et traditionnellement orientées vers des activités d'organisation de loisirs et de diffusion culturelle éloignées de la nouvelle définition de l'éducation permanente, correspondent aux critères de reconnaissance <sup>121</sup>.

Le parallélisme avec la situation juridique du côté flamand est donc très grand. Et il se trouve encore renforcé par la permanence, des deux côtés, du rôle décisif joué dans l'application de la législation, par les avis du Conseil supérieur de l'éducation populaire dont on connaît la composition <sup>122</sup>.

---

119. J.-P. NOSSENT, *op. cit.*, p. 134.

120. *Ibid.*, p. 134.

121. Cfr *ibid.*, p. 134-136.

122. Cfr *supra*, n° 216-218.

### § 3. *La réglementation relative aux Centres culturels*

#### A. Du côté francophone

##### 1. *Le principe de pluralisme érigé en trait définitoire des Centres culturels*

**390.** Ce sont les francophones qui, les premiers, voient le plaidoyer des années 60 en faveur d'une multiplication des Centres culturels, bénéficier d'une réglementation *ad hoc*. Tous les commentaires qui lui ont été consacrés sont d'accord sur un point : "l'idée maîtresse" de l'arrêté royal du 5 août 1970 établissant les conditions d'agrération et d'octroi de subventions aux Maisons de la Culture et aux Foyers culturels "est sans conteste celle du pluralisme dans l'action culturelle" <sup>1</sup>. La définition même des Maisons et Foyers en question en témoigne : sont considérées comme telles, selon l'article 2 de l'arrêté précité,

"des associations sans but lucratif garantissant la participation harmonieuse de toutes les tendances philosophiques et politiques de la région, dont les statuts sont conformes aux statuts-type fixés par Notre Ministre qui a la Culture française dans ses attributions, et qui ont pour objet l'animation culturelle d'une région ou d'une localité".

Le pluralisme ainsi érigé en trait définitoire des Centres culturels —du moins de ceux que l'Etat est prêt à agréer et à subventionner <sup>2</sup>— implique, d'une part, des règles à respecter sur le plan de la composition de leurs organes de gestion, et, d'autre part, l'obligation de proposer des activités accessibles à tous et aptes à répondre aux divers "besoins de diffusion et d'animation culturelle de la population" <sup>3</sup>. Comme l'écrit justement la rédacteur anonyme d'un excellent courrier hebdomadaire du CRISP consacré aux Maisons de la Culture, la notion de pluralisme a donc un "double sens", ce qui ne manque pas de rendre "cette exigence difficile à réaliser. Il s'agit, d'une part, de tenir

1. X, *Les Maisons de la Culture (Centres régionaux d'action culturelle)*, C.H. du CRISP, n° 593, 23 février 1973, p. 23. L'arrêté est paru au *Mon. b.*, 21 novembre 1970. Il a été modifié par les arrêtés de l'Exécutif de la Communauté française des 29 avril 1985 et 27 mars 1986, parus tous les deux au *Moniteur* du 23 septembre 1987. Cfr aussi A. PARISIS, *Pluralisme et animation*, in *Foyers culturels et Maisons de la culture, Cahiers JEB*, 1971/1-2, p. 37-39 ; J. HURSTEL, *Les trois modèles d'action culturelle*, in *Pointillés*, novembre 1979, n° 10, p. 21 et sv.; J. SMET, *Les Maisons de la Culture*, in *La Wallonie. Le pays et les hommes*. 2. *Lettres-art-culture*, sous la dir. de A. LEJEUNE et J. STIENNON, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1981, T. IV, p. 316 et sv. ; V. DE COOREBYTER, *Les centres culturels dans la Communauté française de Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1988, p. 43 et sv. L'arrêté royal du 5 août 1970 qui ne reposait sur aucun fondement légal n'a été remplacé que récemment par le décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels, *Mon. b.*, 8 octobre 1992. Sur ce décret, voy. P. THIEL, *Les centres culturels - Commentaires du décret de la Communauté française du 28 juillet 1992*, in *Droit communal*, 1994/2, p. 99-121.

2. Rien n'empêche une commune ou une province de créer un Centre culturel non conforme aux conditions d'agrération et d'octroi de subventions prescrites par l'Etat.

3. Art. 7, a, de l'arrêté. Voy. aussi l'art. 8, a.



compte de courants politiques et philosophiques au sens étroit du terme (partis, religions) et, d'autre part, de faire coexister des conceptions et des modes culturels différents" 4.

En principe, le pluralisme qui régit les organes de gestion devrait être le garant d'une réponse pluraliste apportée aux divers "besoins culturels" de la région. Mais on voit tout de suite la difficulté : la variété des "besoins culturels" d'une population est *a priori* presque infinie : diversité des publics —les classes moyennes, le monde du travail, les immigrés, les chômeurs, les femmes, les enfants, les jeunes, le troisième âge...—, diversité des sensibilités artistiques et politiques, diversité des modes d'expression —théâtre, cinéma, super-8...—, diversité des quartiers, etc. Or, l'arrêté du 5 août 1970 fait le pari qu'un Centre culturel sera d'autant plus capable de répondre à cette multitude d'attentes —effectives ou supposées— qu'il sera plus largement ouvert dans ses propres organes de gestion à l'ensemble des "tendances philosophiques et politiques de la région".

Le pari repose sur la représentativité des tendances en question, autant que sur la possibilité de les voir réellement collaborer entre elles. Ce double postulat est audacieux. Un examen attentif des règles mises en place pour organiser le pluralisme dans la composition des organes de gestion va permettre d'en mesurer les principales limites. Ces règles forment l'exacte préfiguration de celles qui seront retenues dans la loi du 16 juillet 1973 dite du pacte culturel 5. C'est dire leur importance pour notre propos.

**391.** En voici la substance. Doivent être membres associés de l'A.S.B.L. chargée de gérer une Maison de la Culture ou un Foyer culturel, selon les statuts-types annexés à l'arrêté, d'une part, des personnes (membres de droit) représentant les pouvoirs publics —l'Etat, la province et la commune du siège de l'association, ainsi que les communes environnantes qui supportent des dépenses en sa faveur— et, d'autre part, les groupements socio-culturels exerçant une activité dans les communes précitées et reconnus par le conseil d'administration 6.

Ce dernier est paritaire : il est composé par moitié de personnes élues par l'assemblée générale, sur proposition et au sein de chaque catégorie de membres de droit, et pour l'autre moitié de personnes élues par l'assemblée générale, sur proposition et

---

4. X, *Les Maisons de la Culture*, op. cit., p. 9.

5. Comme l'a bien vu J. SMET, op. cit., p. 316.

6. Art. 4 des statuts-types reproduits dans *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, op. cit., p. 57-67. Signalons que selon l'article 2, al. 2, de l'arrêté, des dérogations aux statuts-types peuvent être accordées par le ministre de la Culture française. Sur la licéité de ce procédé, cfr *infra*, n° 647.

parmi les autres membres associés ou leurs représentants <sup>7</sup>. La voix du président —qui ne doit pas nécessairement appartenir à l'un ou l'autre groupe— est prépondérante en cas de partage <sup>8</sup>.

La collaboration des pouvoirs publics entre eux et avec les groupements privés est justifiée comme suit dans le rapport au Roi :

"en tant que pouvoirs subsidants, [les pouvoirs publics] ont le devoir de vérifier la bonne utilisation des subsides. En tant que responsables, à l'échelon national, provincial ou communal de la politique culturelle, ils doivent coordonner l'action exercée au sein des Maisons de la Culture et des Foyers culturels avec celle qui est entreprise par les pouvoirs publics aux différents niveaux.

La présence des groupements socio-culturels privés est tout aussi indispensable pour assurer la participation de tous au fonctionnement et à l'orientation de l'organisme. Les mouvements volontaires d'éducation permanente, exerçant au profit de leurs membres une action éducatrice d'une importance considérable, doivent être représentés dans les divers organes des Maisons de la Culture et des Foyers culturels. Assistés dans leur tâche par les nouveaux organismes, les mouvements volontaires pourront exercer leur activité de formation dans une politique globale concertée de développement culturel.

La prise de conscience du phénomène culturel demande aussi, pour être répercutée le plus largement possible, la participation active des organisations syndicales.

Enfin, les groupements privés, qu'il s'agisse de la production culturelle ou de l'utilisation des instruments culturels, trouvent naturellement leur place dans les nouveaux organismes".

Telle est la *ratio legis* des règles organisant le principe de pluralisme sur le plan de la composition des organes des Centres culturels. Ce régime juridique, extrêmement intéressant, appelle quatre séries de commentaires, consacrés successivement à la représentation des pouvoirs publics, à celle des groupements socio-culturels privés, aux rapports entre ces deux catégories, et aux limites du pluralisme ainsi institué.

## 2. La représentation des pouvoirs publics

Deux questions retiennent ici l'attention.

### a) La protection des minorités politiques

**392.** Première question : cette représentation doit-elle comporter des représentants de tous les groupes politiques, y compris ceux de l'opposition ? Ni le texte de l'arrêté, ni celui des statuts-types, ni le rapport au Roi ne le dit explicitement. Mais la définition du concept même de Centre culturel reproduite ci-avant invite à fournir une réponse

---

7. Art. 9 des statuts précités.

8. Art. 10, al. 4, des statuts précités.

affirmative. S'il faut assurer la participation de toutes les tendances *politiques* de la région, un foyer culturel dans les organes duquel ne figurerait aucun représentant des groupes politiques minoritaires du conseil communal de la commune du siège de l'association ne serait pas un foyer culturel au sens de l'arrêté du 5 août 1970<sup>9</sup>. C'est en tout cas ainsi que celui-ci a été interprété en pratique par l'Etat, dès avant la loi du pacte culturel semble-t-il<sup>10</sup>.

En ce qui concerne la représentation de l'Etat, elle est assurée par des fonctionnaires et non par des mandataires politiques<sup>11</sup>. Le problème de l'équilibre politique des délégations ne se pose donc qu'à propos des communes et des provinces<sup>12</sup>.

#### b) *Le poids des communes*

**393.** Deuxième question : combien de mandats donne-t-on respectivement aux trois sortes de collectivités politiques associées ? Les statuts-types assurent la représentation au sein de l'assemblée générale de l'Etat par 3 personnes (2 dans les foyers culturels) ; de la province concernée par 3 personnes également (2 dans les foyers culturels) ; de la commune du siège de l'association par 5 personnes ; et de chacune des communes limitrophes par 2 personnes<sup>13</sup>. Au conseil d'administration, les statuts types —on l'a vu— se contentent de garantir le bénéfice d'un mandat au moins à chaque catégorie de pouvoir public. Il est à noter que cette pondération est indépendante de l'importance relative des contributions financières des uns et des autres, qui varient d'un cas à l'autre, mais où l'Etat est toujours le plus généreux<sup>14</sup>. Il apparaît donc clairement que le souci du législateur est de privilégier les communes.

La pratique, telle qu'elle a été étudiée par M. de Coorebyter, révèle, du reste, que les communes sont les plus présentes et les plus attentives au sein des organes de gestion par rapport aux autres pouvoirs publics. Les délégués de l'Etat suivent "une politique de

---

9. Cfr débat sur ce point entre E. GROSJEAN et J.P. POUPKO dans *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, *op. cit.*, p. 25.

10. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 47.

11. Cfr J.P. POUPKO, *loc. cit.*, *eod. loc.* et V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 86-87.

12. Les modalités précises de cet équilibre seront réglées par la loi du pacte culturel. Cfr déjà quelques aperçus sur la pratique dans V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 87 et 104, pour ce qui concerne la représentation des communes. En ce qui concerne celle des provinces, l'arrêté et les statuts-types ne donnent aucune précision, sauf pour dire qu'elle est déterminée par la députation permanente (art. 4 des statuts-types). Certaines provinces désignent des députés permanents ; d'autres des conseillers provinciaux ; d'autres encore des fonctionnaires du service culturel : cfr *ibid.*, p. 157.

13. Art. 4 des statuts-types précités.

14. Cfr *infra*, n° 397.

présence transitoire et tournante" : leur absentéisme est systématique dans les centres culturels qui, "arrivés à maturité et évoluant sans heurts, ne requièrent ni leur soutien ni leur compétence", du moins à leurs yeux. A l'inverse, ils sont très présents dans "les Centres en cours de gestation ou en proie à des turbulences passagères" <sup>15</sup>.

Quant aux délégués de la province, ils sont d'ordinaire très discrets, quand ils ne sont pas absents <sup>16</sup>. Les provinces ont leurs propres organismes culturels. Elles s'estimaient "idéalement placées pour promouvoir ou assurer l'instauration de nouveaux organismes tels que les centres culturels" <sup>17</sup>. Faut-il rappeler la Maison des Loisirs à Seraing, ou le rôle des services culturels provinciaux de Liège et du Hainaut <sup>18</sup> ? Elles ont donc eu le sentiment que l'arrêté du 5 août 1970 ne leur donnait pas la place qu'elles méritaient. Elles n'ont pas pour autant refusé toute forme de collaboration avec les Centres culturels. Mais elles semblent avoir limité cette collaboration à des points de rencontre occasionnels, poursuivant leur propre politique culturelle ailleurs <sup>19</sup>.

Tout cela pour dire —car c'est important— qu'en pratique le pouvoir public qui pèse le plus lourd dans la gestion d'un Centre culturel est le pouvoir communal <sup>20</sup>.

### 3. La représentation des groupements socio-culturels privés

#### a) Les mouvements volontaires d'éducation permanente et les syndicats

**394.** Abordant la représentation des groupements socio-culturels privés <sup>21</sup>, le rapport au Roi accorde manifestement une place privilégiée, parmi eux, aux grandes associations d'éducation permanente. Elles doivent être représentées dans tous les organes des Maisons de la Culture et des Foyers culturels. Et elles reçoivent l'assurance que ceux-ci se mettront à leur service, et non l'inverse. On est ici au croisement entre le pluralisme mono-institutionnel qui régit les centres culturels et le pluralisme multi-institutionnel qui, on l'a vu, régit l'agrément et l'octroi de subventions aux organismes d'éducation

15. V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 105. Pour plus de détails concernant le comportement adopté en pratique par l'Etat, puis par la Communauté française, cfr le même ouvrage, p. 158-167.

16. Cfr *ibid.*, p. 155-156.

17. *Ibid.*, p. 156.

18. Cfr *supra*, n° 154.

19. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 156-158.

20. En ce sens, *ibid.*, p. 142. Sur la manière dont les communes utilisent en pratique ce pouvoir, cfr *infra*, n° 404 et sv.

21. Les organismes qui font partie de l'A.S.B.L., précise le rapport au Roi "peuvent être constitués sous quelque forme juridique que ce soit", y compris celle d'une "simple association de fait".

permanente. En réalité, ceux-ci ont redouté que la création de Centres culturels pluralistes "gros mangeurs de subsides" coïncide pour eux avec une perte d'influence et de moyens <sup>22</sup>. L'arrêté de 1970 tente, dès lors, de les rassurer en affirmant haut et fort, dans son préambule même, que "l'éducation permanente constitue un des principes essentiels de toute politique culturelle", et que les Centres culturels sont créés "pour concrétiser ce principe", étant avant tout "des structures d'accueil et d'action susceptibles de coordonner et d'aider les initiatives existantes" dans ce domaine <sup>23</sup>. Telle est la justification de la place privilégiée reconnue en pratique aux organisations socio-culturelles du Mouvement ouvrier chrétien et aux sections locales de Présence et action culturelle, fraîche héritière de la Centrale d'éducation ouvrière <sup>24</sup>.

On voit ainsi comment les piliers tirent parti du nouveau thème de l'éducation permanente pour obtenir leur place au soleil dans un nouveau type d'institution culturelle publique. Les piliers vont, en outre, voir leur présence encore renforcée par un autre effet inattendu de mai 68 : le rapport au Roi prescrit, en effet, non seulement la présence au premier rang des mouvements volontaires d'éducation permanente, mais aussi la participation active des organisations syndicales. Le concept de "démocratie culturelle", on l'a vu <sup>25</sup>, rompt avec tout modèle culturel axé sur la contemplation ou la distraction, pour mettre en avant l'engagement et la créativité. Accueillir les syndicats dans les organes de gestion des Centres culturels, c'est, pour l'Etat, montrer qu'il va jusqu'au bout dans sa nouvelle compréhension de la culture comme acte politique.

#### b) *Les autres groupements socio-culturels privés*

**395.** L'arrêté de 1970 ne va cependant pas jusqu'à exclure pour autant les autres groupements culturels privés, producteurs de biens culturels ou utilisateurs des instruments culturels. Cette catégorie est évoquée par le rapport au Roi en dernier lieu, comme à titre résiduaire, avec pour seul commentaire qu'ils ont "naturellement leur place dans les nouveaux organismes". Aucun critère n'est fourni —dans les statuts-types non plus— pour identifier plus précisément les groupes qui peuvent entrer dans l'assemblée générale, et ceux qui peuvent ou doivent recevoir un siège au conseil d'administration, ni pour répartir ces sièges entre les différentes catégories de groupes.

---

22. Cfr X, *Les Maisons de la Culture*, op. cit., p. 23 et 26.

23. Deuxième et troisième considérant du préambule de l'arrêté du 5 août 1970.

24. Sur ces organisations, cfr *supra*, n° 300 et sv. ; 309 et sv.

25. Cfr *supra*, n° 332-335.

Au sein de l'assemblée générale, cela se traduira par une ouverture maximale et une hétérogénéité complète : depuis le club de scrabble, le ciné-club ou le club de photo local jusqu'aux joueurs de couillon et les associations sportives, en passant par le cercle d'histoire et d'archéologie, les harmonies, les chorales, les fédérations d'anciens combattants, les associations féminines, les associations d'immigrés ou les comités de quartier ...

Au sein du conseil d'administration, une telle ouverture n'est évidemment plus possible. Une sélection s'impose. Mais quels critères retenir ? Le nombre des adhérents ? Mais ce critère quantitatif ignore les différences de contenu, condamne les associations modestes et n'est, au surplus, guère contrôlable. Les "tendances philosophiques ou politiques" ? Mais quelle est la tendance du club photo ou du cercle d'histoire ? Celle qu'il se donnera lui-même, dira-t-on. Mais si l'on admet toutes les tendances susceptibles de se déclarer, ne va-t-on pas à nouveau devoir sélectionner ? Et si l'on ne prend en considération que les tendances correspondantes à celles représentées au conseil communal, ne "plaque"-t-on pas indûment sur le société civile locale les clivages propres à la scène politique ? Qui pourra empêcher le club de pétanque de se déclarer neutre ? Faut-il l'exclure pour autant ? Certains n'y verront guère d'inconvénient, eu égard à la tâche d'éducation permanente qui est assignée aux Centres culturels. Mais si les comités de quartier ou la section locale de la Ligue des familles se présentent avec cette étiquette d'association "neutre" ou "pluraliste", on ne saurait les exclure pour le même motif. Alors quid ? Voilà les questions non négligeables que l'arrêté et les statuts-types laissent sans réponse, et que la loi du pacte culturel va devoir rencontrer <sup>26</sup>.

#### 4. *Les rapports entre les représentants publics et les représentants privés*

##### a) *La parité public-privé et le problème de la qualification du service public*

**396.** Les statuts-types, on l'a dit, imposent la parité au sein du conseil d'administration entre les représentants des pouvoirs publics et ceux des groupements socio-culturels privés. Pour ce qui concerne l'assemblée générale, ils précisent qu'"au cas où le nombre des membres de droit est supérieur au nombre des membres associés représentant les groupements culturels, toute décision de l'assemblée générale requiert une double

---

26. Certaines de ces questions sont bien posées dans V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 85-86, mais l'auteur paraît ignorer les réponses —très partielles et confuses, il est vrai—que la loi du pacte culturel y apportera. Cfr *infra*, n° 860 et sv.

majorité, en son sein et au sein des groupements culturels" <sup>27</sup>. Comme ils n'envisagent pas l'hypothèse inverse qui est, en pratique, la plus fréquente <sup>28</sup>, rien n'empêche les pouvoirs publics d'être minorisés au sein de l'assemblée générale.

A première vue, et sous réserve des particularités propres à chaque cas d'espèce, on sera donc tenté de penser qu'une A.S.B.L., conforme aux statuts-types, gérant une Maison de la Culture ou un Foyer culturel, n'est pas placée "sous la haute direction des gouvernants", pour reprendre l'expression classique du critère ultime des services publics organiques. Comme les pouvoirs publics sont en toute hypothèse mis dans l'interdiction de bénéficier d'une position majoritaire aussi bien à l'assemblée générale qu'au conseil d'administration, ils ne paraissent pas avoir en droit "le pouvoir du dernier mot en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service" <sup>29</sup>. C'est sans doute la raison pour laquelle M. Flamme range une telle A.S.B.L. dans la catégorie des services publics fonctionnels, encore appelée gestion privée des services publics <sup>30</sup>. On dira alors que l'agrément — l'arrêté parle d'agrération, ce qui lui vaudrait un coup de règle des puristes... <sup>31</sup> — donné par le ministre de la Culture française, associe l'A.S.B.L. à la gestion d'un service public culturel, moyennant le respect des conditions fixées unilatéralement par l'arrêté de 1970, qui imposent des prestations positives qu'un nouvel arrêté peut à tout moment étendre ou restreindre dans l'intérêt public.

**397.** Cet examen est cependant trop superficiel. Première observation additionnelle, il convient d'abord de relever que l'arrêté impose aussi des règles précises au sujet de l'organisation et du fonctionnement des Centres culturels. C'est au fond la distinction classique entre organisation et fonctionnement, d'une part, et prestations d'autre part, qui paraît ici dépassée. C'est précisément le principe de pluralisme qui en brouille le tracé. En effet, il s'inscrit aussi bien au coeur des règles d'organisation et de fonctionnement qu'au centre des règles relatives aux prestations elles-mêmes. Les Maisons de la Culture et les Foyers culturels doivent à la fois être organisés avec la participation de toutes les tendances, et produire des activités fondées sur "la participation du plus grand

---

27. Art. 8, al. 6, des statuts-types précités.

28. En ce sens V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 81 et 100.

29. J. VELU, *Droit public*, T. Ier, *Le statut des gouvernants* (I), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 110.

30. M.A. FLAMME, *Droit administratif*, 4ème partie, Bruxelles, P.U.B., 1977-1978, p. 46, n° 480.

31. Cfr *ibid.*, p. 44, n° 479, note 3.

nombre" <sup>32</sup>. Or c'est l'arrêté qui impose unilatéralement les contours du principe de pluralisme.

En outre —deuxième observation additionnelle—, tous les Centres culturels trouvent l'essentiel de leurs moyens de financement dans l'intervention des pouvoirs publics <sup>33</sup>. En moyenne, selon l'enquête de M. de Coorebyter, 73% du total de leurs ressources proviennent des autorités publiques, l'Etat —aujourd'hui la Communauté française— se taillant la part du lion (42%), suivi de la commune d'implantation (21,5%) et de la province (1,5%) <sup>34</sup>. A quoi il convient d'ajouter qu'ils occupent d'ordinaire un bâtiment qui a été construit aux frais de l'Etat, de la province ou de la commune <sup>35</sup>, et que le plus souvent, ce bâtiment est la propriété de la commune qui le loue gratuitement à l'A.S.B.L. <sup>36</sup>.

Si l'on récapitule brièvement les différents indices qui viennent d'être ainsi évoqués, l'on en arrive à un tableau très contrasté qui rend particulièrement difficile la qualification de ce type de service public culturel. Il recourt à une forme de droit privé, celle de l'A.S.B.L. Il est le fruit d'une initiative mi-publique, mi-privée : celle de responsables communaux (ou provinciaux) et d'associations privées, avec l'encouragement de l'Etat (auquel succédera la Communauté française). Il est agréé par l'Etat pour exercer une véritable mission de service public. Pour obtenir et conserver cet agrément, il doit non seulement fournir des prestations déterminées, mais aussi respecter des règles précises d'organisation et de fonctionnement internes, fixées unilatéralement par l'Etat. Il est géré par une assemblée générale où les pouvoirs publics sont le plus souvent en minorité, mais par un conseil d'administration obligatoirement paritaire. Il échappe à toute forme de tutelle directe des autorités publiques. Mais sa dépendance financière à leur égard est

---

32. Art. 4 de l'arrêté.

33. Cfr art. 17 et sv. de l'arrêté, et V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 225-243.

34. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 240-241.

35. Cfr *ibid.*, p. 156 et 230-237. Rappelons que l'arrêté royal du 13 mai 1965 modifiant l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations des polders ou de waterings, prévoit l'octroi d'une subvention de l'Etat couvrant 60% des dépenses consenties par les provinces et les communes pour l'achat ou la construction de bâtiments à usage culturel. Le texte de cet arrêté reproduit dans *Foyers culturels et maisons de la culture*, *op. cit.*, p. 75-85. Ajoutons que ce subside n'est accordé que moyennant le respect de directives architecturales spécifiques fixées par le ministre de la Culture française sur avis d'une "Commission de l'infrastructure culturelle" et du "Conseil supérieur des bibliothèques publiques" : cfr *ibid.*, p. 86-119.

36. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 134, note 123 et p. 230.



nette : dépendance essentiellement de l'Etat pour les subventions, et de la commune pour l'infrastructure.

Alors organisme privé chargé de l'exécution d'un service public, ou service public organique issu d'une décentralisation poussée à l'extrême ? Il est sûr que l'on se trouve ici devant un beau cas de figure à mi-chemin entre le public et le privé. Plaident surtout en faveur de la nature publique la source des moyens financiers et l'ampleur de l'interférence publique sur l'organisation et le fonctionnement interne de l'organisme. Les dispositions précises et contraignantes auxquelles les A.S.B.L. doivent se conformer pour être agréées <sup>37</sup> impliquent une sorte de "recréation (...) par les pouvoirs publics", selon l'expression que M. Herbiet retient pour qualifier des cas analogues <sup>38</sup>. Les règles relatives à la composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration que l'Etat est en mesure d'imposer unilatéralement en tant que conditions de son agrément, constituent en particulier une immixtion dans la structure et l'organisation de l'institution, incompatible avec la définition classique du service public fonctionnel <sup>39</sup>.

Inversement, on ne saurait prétendre pour autant que le critère décisif d'un service public organique, à savoir celui du contrôle, est vérifié. Au-delà de l'interférence publique que l'on vient de relever sur les *règles* d'organisation et de fonctionnement et hormis les contrôles classiques sur l'usage des subventions, aucun contrôle sur la *gestion* elle-même des Centres culturels n'est prévu, ni à travers une position majoritaire ni à travers une relation de tutelle.

Au total, il semble que l'on a affaire à un type de service public culturel original, dont la nature mi-publique, mi-privée résulte directement d'une version du principe de pluralisme consistant dans la notion de cogestion paritaire.

**398.** Cela dit, on ne peut pas éluder la question pratique de savoir si le Conseil d'Etat pourrait se déclarer compétent pour examiner un recours contre une décision d'un Centre culturel, ni celle de savoir quel est le régime juridique des actes que celui-ci pose. On sait que le Conseil d'Etat admet que constituent des actes administratifs émanant d'une autorité administrative les décisions unilatérales prises par un organisme privé lorsqu'elles sont "d'une part adoptées dans l'exercice de sa mission de service public et dans le cadre des prestations à l'usager et qu'elles comportent d'autre part l'usage de prérogatives de

---

37. Cfr art. 2 de l'A.R. du 5 août 1970.

38. M. HERBIET, *Les A.S.B.L. et la gestion privée des services publics*, in *Les A.S.B.L. Evaluation critique d'un succès*, Gand, Story-Scientia, 1985, p. 314. Adde p. 315 de cette même étude.

39. Cfr *ibid.*, p. 317-319.

puissance publique" <sup>40</sup>. De telles décisions sont soumises aux "lois" du service public <sup>41</sup>. Par contre, celles relatives au fonctionnement interne de l'organisme ainsi qu'à ses rapports avec son personnel ou avec des tiers restent régis par le droit privé <sup>42</sup>.

L'application de cette jurisprudence aux Centres culturels pose au moins deux problèmes. Premièrement, comme on l'a vu, le principe de pluralisme ne régit pas seulement les prestations destinées aux usagers, mais aussi l'organisation du service. Il serait, dès lors, illogique d'admettre la compétence du Conseil d'Etat pour apprécier le bien-fondé de décisions relatives à ces prestations, au regard des lois du service public, et de la repousser s'agissant de décisions relatives à l'organisation interne de l'institution, qui méconnaîtraient les règles statutaires imposées par les statuts-types. D'un côté comme de l'autre, ce sont les lois du service public qui sont en cause, et plus précisément le principe de pluralisme idéologique et philosophique qui donne un contenu précis au principe classique de la neutralité du service. Ce contenu, c'est celui d'une égale participation des tendances idéologiques et philosophiques, d'un côté *devant* le service en tant qu'*usagers* ; de l'autre côté *dans* l'organisation même du service, en tant que *coresponsables* de sa gestion.

Autrement dit, si l'on admet la compétence du Conseil d'Etat pour connaître, par exemple, d'une décision de réglementer les prestations du service de telle ou telle manière, ou de refuser une mise à disposition de locaux ou de matériel à tel groupement déterminé, voire une décision relative à la programmation des activités, alors il serait logique de l'admettre également pour connaître —autres exemples— d'une décision de nomination d'un administrateur prise par l'assemblée générale en violation des règles statutaires imposées par les statuts-types, ou d'une décision de refus d'admission ou d'exclusion d'un associé effectif qui serait motivée par une volonté de discrimination idéologique ou philosophique <sup>43</sup>.

---

40. *Ibid.*, p. 337.

41. Cfr *ibid.*, p. 330-336.

42. Cfr *ibid.*, p. 322-324.

43. Rappelons que dans une A.S.B.L. ordinaire, c'est en principe l'autonomie de la volonté des parties au contrat d'association, qui régit les conditions de fond et les formalités d'admission et d'exclusion des membres, qu'ils soient associés effectifs ou seulement adhérents (cfr cependant l'article 12 de la loi du 27 juin 1921). Et ce sont les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire qui peuvent être saisis d'une contestation soulevée, par exemple, par un membre contre la décision d'exclusion le visant. Cfr not. J.M. CHANDELLE, *Les membres de l'A.S.B.L. : accès et exclusion*, in *Les A.S.B.L. Evaluation critique d'un succès*, op. cit., p. 341-381, surtt. p. 349, 351-356, 359-364. Il est clair que le pouvoir discrétionnaire d'admettre ou d'exclure des membres, que le droit commun reconnaît aux A.S.B.L., est inconciliable avec les règles régissant tout service public. Comp. *ibid.*, p. 380.

L'application de la jurisprudence relative aux services publics fonctionnels dans le domaine des Centres culturels pose un deuxième problème : peut-on analyser les pouvoirs des A.S.B.L. gérant ces Centres comme des prérogatives de puissance publique ? Dans l'arrêt *Scheuermann*, le Conseil d'Etat définit ce dernier concept comme suit :

c'est "le pouvoir exorbitant d'imposer à d'autres dans le commerce juridique, en vue de la réalisation de certains objectifs d'intérêt général, des obligations unilatérales notamment en déterminant de manière unilatérale soit ses propres obligations envers d'autres, soit les obligations de ces autres, obligations qui peuvent consister à devoir reconnaître ou subir des pouvoirs ou des droits que l'organe doté de la puissance publique confère à des tiers" <sup>44</sup>.

Michel Herbiet cite à titre d'exemple pour illustrer la notion, les décisions "qui refusent le bénéfice des prestations du service et notamment l'octroi d'avantages déterminés aux usagers" <sup>45</sup>. On verra à la fin de ce paragraphe que la jurisprudence et la doctrine françaises rencontrent le même problème : peut-on considérer les pouvoirs de l'association à l'égard de ses usagers comme des prérogatives de puissance publique telles qu'on vient de les définir, dès lors que "des organismes privés ordinaires ont les mêmes prérogatives à l'égard de leurs usagers" <sup>46</sup> ? Le meilleur analyste du droit public français de la culture, A.H. Mesnard, répond par l'affirmative. Quand une association est chargée d'une mission de service public, tenue d'ouvrir ses activités aux non-adhérents, dotée de certains moyens publics d'action (domaine public, deniers publics), et investie du pouvoir d'organiser le service ainsi dévolu, c'est "la finalité" de celui-ci, telle qu'elle est reconnue par les pouvoirs publics, "qui donne à ses prérogatives le caractère de prérogatives de puissance publique, même lorsqu'elles sont assez semblables à celles des personnes privées" <sup>47</sup>.

**399.** En conclusion, on peut tenir pour acquises les trois leçons suivantes.

1. D'un point de vue théorique, les Centres culturels ne se laissent correctement appréhender ni par le concept de service public organique ni par celui de service public fonctionnel. En principe, ces concepts sont comparables à deux cercles séparés, les éléments appartenant à l'un étant nécessairement situés en dehors de l'autre. Mais les

---

44. C.E., n° 19.776, 27 juillet 1979, *Scheuermann*, R.A.C.E., point 7 de l'arrêt.

45. M. HERBIET, *op. cit.*, p. 339.

46. A.-H. MESNARD, *Droit et politique de la culture*, Paris, P.U.F., 1990, p. 195.

47. *Ibid.*, p. 196.

Centres culturels font échec à cette logique binaire : ils font apparaître les cercles comme sécants et s'inscrivent dans leur intersection <sup>48</sup>.

2. D'un point de vue pratique, on ne peut alors que "bricoler" une solution en admettant l'applicabilité de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux services publics fonctionnels, tout en la corrigeant à propos de la distinction entre les prestations destinées aux usagers et l'organisation du service.

3. La source de ce régime hybride réside dans le principe de pluralisme lui-même. D'une part, celui-ci, en tant que principe de subsidiarité, commande aux pouvoirs publics d'apporter l'essentiel des moyens financiers nécessaires à une institution garante du droit à la culture <sup>49</sup>. Et d'autre part, comprenant aussi un principe de non-discrimination et un principe de participation, il justifie l'interférence publique sur l'organisation et le fonctionnement interne de l'organisme, tout en limitant cette interférence à la mise en place des règles d'une cogestion paritaire et idéologiquement équilibrée par les responsables publics et les groupements privés concernés <sup>50</sup>.

#### b) *La parité public-privé et le pari de la coopération*

##### b.1. Le pari de la coopération

**400.** L'intention sous-jacente à l'arrêté royal de 1970 est de faire faire aux centres culturels à la fois un travail de *diffusion* culturelle, correspondant à l'entreprise classique de démocratisation de la culture —c'est la première tâche des Maisons de la Culture <sup>51</sup>— et un travail d'*animation socio-culturelle*, correspondant à la nouvelle philosophie de la démocratie culturelle —c'est l'objet des Foyers culturels <sup>52</sup>—, les deux tâches étant comprises comme des moyens complémentaires au service d'une même fin, à savoir l'éducation permanente <sup>53</sup>. On peut comprendre que dans cette perspective, quel qu'en soit l'idéalisme, le législateur ait voulu placer côte à côte dans les organes de gestion des Centres culturels, des mandataires politiques, des fonctionnaires, des militants de l'action socio-culturelle et syndicale et des personnes préoccupées de programmation artistique.

48. On ne s'appesantira pas sur l'ironie du signifiant : "centre" culturel...

49. Droit compris aussi bien comme droit d'accès aux biens culturels, que comme droit d'accès à une citoyenneté active. Sur ces deux significations, cfr *supra*, n° 330-335.

50. Sur ces trois facettes du principe de pluralisme, cfr *supra*, n° 336-355.

51. Cfr art. 3 de l'arrêté.

52. Cfr art. 4 de l'arrêté.

53. En ce sens le texte de l'arrêté et la bonne analyse qu'en fait V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 43-74, surtout p. 54-57.

C'est le sens même du principe de pluralisme tel qu'il l'a défini : "participation harmonieuse de toutes les tendances philosophiques et politiques de la région" <sup>54</sup>. Dans son esprit, les différents acteurs politiques, sociaux et culturels convoqués doivent pouvoir collaborer à la réalisation d'un programme d'éducation permanente, alimenté par des activités d'animation et de diffusion, tout en restant chacun eux-mêmes <sup>55</sup>.

C'est sans doute un pari "optimiste et généreux" de croire que les mouvements et les tendances seront capables de dépasser leurs intérêts particuliers pour mettre sur pied des projets communs répondant à cette finalité d'utilité publique <sup>56</sup>. Il n'empêche que le partage égalitaire des sièges au conseil d'administration <sup>57</sup> entre les pouvoirs publics et les groupements privés est à comprendre dans cette perspective : c'est le "moyen le plus simple d'enlever aux deux groupes la tentation et la possibilité de s'assurer le pouvoir par la simple supériorité numérique, de contraindre chacun à partager, composer, dialoguer" <sup>58</sup>. Un organe d'administration dominé par les associations privées n'est pas acceptable, dès lors que c'est lui qui décide de l'utilisation des deniers publics. Et il n'est pas heureux de reléguer pour autant ces associations dans une position minoritaire, dès lors que c'est elles qui constituent à la fois "le support et l'enjeu" de l'action des Centres culturels <sup>59</sup>. Le système paritaire a l'avantage d'éviter aussi bien la mainmise sur l'institution de l'Etat, de la province, ou encore de la commune, que la prépondérance d'un leader local, d'une tendance politique —socialiste (souvent majoritaire au sein des pouvoirs publics) ou social-chrétienne (très implantée dans le monde des associations)—, ou encore une éventuelle technocratie des animateurs professionnels <sup>60</sup>.

## b.2. La pratique de la coopération

**401.** Si l'on confronte les intentions du législateur à la pratique, il faut —comment s'en étonner ?— très vite déchanter. Au cours d'une table ronde d'animateurs et de fonctionnaires consacrée au nouvel arrêté sept mois après son adoption, Mme Thérèse

---

54. Art. 2 de l'arrêté.

55. En ce sens V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 54-55.

56. *Ibid.*, p. 73.

57. A l'assemblée générale, on n'a pas rendu la parité obligatoire pour éviter de multiplier les mandats de manière artificielle : cfr *ibid.*, p. 84.

58. *Ibid.*, p. 85.

59. *Ibid.*, *eod. loc.*

60. Cfr *ibid.*, p. 72.

Mangot, chargée de mission au ministère de la Culture française pour la promotion de l'animation dans les Maisons de la Culture et Foyers culturels, s'exprime comme suit :

"Il faudrait savoir pourquoi on a voulu réconcilier des types culturels qui sont irréconciliables. On met en présence des syndicalistes et des personnes préoccupées de programmation artistique. Quand ces gens parlent de "culture", ils parlent forcément de choses différentes. Ce n'est pas en les rassemblant dans une même institution qu'on peut modifier cet affrontement fondamental. Espère-t-on que ces gens vont tout d'un coup se réconcilier ? (...)

Si nous partons de la réalité, nous devons quand même constater que les gens se définissent différemment par rapport à la culture. Ce n'est pas un hasard si le ministère comporte d'une part une direction des Arts et Lettres et d'autre part une direction de la Jeunesse et des Loisirs. Cela correspond à des groupes sociaux différents, à une approche presque inconciliable de la culture. Je me demande dans quelle mesure ce n'est pas une conception idéaliste de vouloir concilier les deux. Peut-être finalement, l'essentiel de cette politique ne sera-t-il pas pour finir que cela permettra de reconnaître ses vrais ennemis... Ce n'est pas nécessairement l'opposition du syndicaliste vis-à-vis de l'artiste... Les groupes sociaux, les classes sociales seront acculées à se définir au sein de ces institutions. On sera amené à reconnaître ses alliés et ses ennemis".<sup>61</sup>

**402.** Cette condamnation à mort du pluralisme coopératif mono-institutionnel voulu par le législateur peut surprendre dans la bouche d'un agent public censé le promouvoir. Mais force est de constater qu'elle se retrouve dans les premiers jugements des grandes associations socio-culturelles chrétiennes et socialistes. Tant au M.O.C. qu'au P.A.C., des critiques radicales s'expriment dès les deux premières années d'application de l'arrêté. L'idée de base est celle de la lutte des classes : le champ culturel restera toujours marqué par les conflits d'intérêts et de valeurs qui opposent les différents groupes sociaux. Dès lors, il n'y a de consensus possible au sein des Centres culturels que sur la plus inoffensive des politiques : la diffusion traditionnelle. Il ne saurait y en avoir sur une animation socio-culturelle appropriée au public-cible du mouvement ouvrier. Laissons donc la diffusion culturelle aux Centres culturels, concluent le M.O.C. et le P.A.C., et concentrons les nouveaux moyens dégagés pour l'action socio-culturelle au bénéfice exclusif des mouvements volontaires d'éducation permanente <sup>62</sup>. Seuls ces derniers disposent de la liberté nécessaire pour mener à bien une politique d'animation socio-culturelle cohérente, et donc engagée, au profit de la classe ouvrière. Autrement dit, seul le pluralisme multi-institutionnel est adapté aux exigences de cette politique-là.

---

61. Th. MANGOT, intervention au cours du débat reproduit dans *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, *op. cit.*, p. 21-22.

62. Cfr X, Les Maisons de la Culture, *op. cit.*, p. 23 et 26 ; J. SMET, *op. cit.*, p. 320 ; V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 150-155.

**403.** On peut à nouveau s'étonner devant une telle position : n'émane-t-elle pas d'organisations auxquelles le législateur a précisément réservé une place privilégiée dans les organes de gestion des Centres culturels ? Pour comprendre cette hostilité de principe, il faut rappeler que leur principal interlocuteur au sein de ces organes, celui qui a le plus de poids, c'est le groupe des mandataires désignés par les communes. Or, les élus locaux ont tendance à préférer la culture de divertissement à l'animation socio-culturelle nécessairement plus dérangeante. Ceci s'observe aussi bien en Belgique <sup>63</sup> qu'ailleurs, en France par exemple <sup>64</sup>.

Dès 1971, Henri Inghber, alors animateur du Centre culturel d'Anderlecht, et futur chef de cabinet du ministre de la Culture au sein de l'Exécutif de la Communauté française, disait les choses clairement :

"Jamais un pouvoir politique local n'acceptera d'installer sur son terrain une institution qu'il n'est pas en mesure de contrôler dans son fonctionnement. Jamais un pouvoir politique ne se mettra en situation de se faire minoriser dans le conseil d'administration d'un foyer culturel ou d'une maison de la culture.

Jamais, parce que toute la logique du système démocratique actuellement en fonction les empêche de faire cela. C'est une perte de prestige énorme. A partir du moment où un représentant du pouvoir politique sera mis en minorité dans le cadre d'un foyer culturel ou d'une maison de la culture, on ne débouchera que sur une alternative : ou bien l'administration locale 'laissera tomber' l'A.S.B.L., ou bien le conseil d'administration reviendra sur sa position..." <sup>65</sup>.

**404.** Une bonne part du succès ou de l'échec du pluralisme coopératif dans les Centres culturels va donc se jouer au niveau de l'attitude des représentants communaux vis-à-vis de leur centre culturel. Dans son enquête, V. de Coorebyter a pu retrouver tous les cas de figure possibles : depuis "l'opposition ouverte" jusqu'à la "collaboration étroite", en passant par "la liberté sous surveillance" et "l'intérêt bien compris". Mais jamais, il n'y a indifférence totale <sup>66</sup>.

63. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 125 et sv..

64. Voy. not. A.H. MESNARD, *Le statut juridique des maisons de la culture et des maisons des jeunes et de la culture*, in A.J.D.A. 1969, p. 413-414 ; et J.M. PONTIER, J.CI. RICCI et J. BOURDON, *Droit de la Culture*, Paris, Dalloz, 1990, p. 201.

65. H. INGBER, intervention au cours du débat reproduit dans *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, *op. cit.*, p. 27-28.

66. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 126-138. Il est vrai que cet auteur ajoute le cas de l'"indifférence parfaite". L'appellation n'est cependant pas heureuse, car il s'agit en réalité d'une variante de la "liberté sous surveillance" : une surveillance lointaine sans doute, mais qui se muera en surveillance rapprochée, si l'on ose dire, aussitôt — l'auteur le souligne lui-même — que le Centre deviendra dérangeant (cfr *ibid.*, p. 131-133).

La tentation est donc grande pour le pouvoir communal —même si, très heureusement, on n'observe pas toujours et partout que celui-ci y a cédé— de s'assurer le contrôle du Centre culturel local, notamment par la médiation des administrateurs privés. Il suffit de **veiller** dès le départ, lors de la composition de l'assemblée générale constitutive, à y intégrer un nombre suffisant "de soi-disant spécialistes ou représentants d'associations" <sup>67</sup> proches de la majorité communale pour peser sur les nominations des administrateurs privés. L'opération est souvent facilitée par les affinités idéologiques qui unissent les plus importantes des organisations privées (les syndicats, le PAC et le MOC en particulier) au parti correspondant de leur "pilier". Bien souvent, il n'est même pas nécessaire de s'assurer délibérément de la présence de tels alliés. Ceux-ci sont présents au conseil d'administration par le jeu normal de la démocratie associative locale, et ils s'y comportent en bons "relais" de la volonté de leur coreligionnaire politique, soit spontanément, soit par l'effet d'un accord explicite <sup>68</sup>.

**405.** On voit ainsi combien la pratique est ambiguë. On a d'abord enregistré la très forte réticence des grandes organisations socio-culturelles à pratiquer le pluralisme coopératif souhaité par le législateur. On s'est ensuite expliqué cette réticence par leur méfiance à l'égard des autorités communales accusées de mettre les Centres culturels au service d'une politique de diffusion traditionnelle étrangère à leurs objectifs. Et voici que l'on observe à présent que les dites autorités tirent souvent une bonne part de leur pouvoir d'influence d'une relation de connivence avec les grandes organisations en question. Cette ambiguïté paraît significative d'un mode de fonctionnement du principe de pluralisme que l'on retrouve dans bien d'autres domaines du système politique belge. Tout groupement qui appartient à un des piliers de ce système peut faire des déclarations fracassantes donnant à croire qu'il va refuser de jouer le jeu de la concertation ou de la cogestion auquel il est invité à participer, pour des raisons de principe. Poussé par ses alliés du même pilier, il n'en finit pas moins le plus souvent par accepter ce jeu. Il se retrouve ainsi dans le même bateau que ses partenaires des autres piliers, avec la satisfaction de pouvoir mettre au moins un doigt sur le gouvernail.

En l'occurrence, les délégués du MOC et du PAC n'ont pas pratiqué la politique de la chaise vide. Ils ont défendu les positions de leur mouvement à l'intérieur des Centres culturels ; ils ont veillé au respect des équilibres confessionnels et politiques ; et ils ont

---

67. *Ibid.*, p. 130.

68. Cfr *ibid.*, p. 66, 103, 130-131.



utilisé les aides financières et techniques que les Centres pouvaient leur procurer <sup>69</sup>. Dans certains cas, après quelques années, de véritables collaborations ont même pu être entreprises. "Il aura fallu, pour en arriver là, écrit V. de Coorebyter, que les organisations ouvrières se prennent progressivement d'intérêt pour la diffusion et renoncent à l'équation Centre culturel = pouvoir communal = culture de divertissement ; une fois convaincues de l'intérêt social d'une culture de qualité, exigeante mais abordable, elles se retrouvèrent sur la même longueur d'onde que nombre de Centres culturels : en quête d'une heureuse synthèse du politique et de l'artistique, de l'engagement et du loisir" <sup>70</sup>.

**406.** La pratique de la parité public-privé et de la coopération autorisera ainsi, après plusieurs années, un bilan en demi-teinte. Il est vrai que dans beaucoup de cas l'esprit du système paritaire a été méconnu et que les Centres culturels sont devenus, comme le ministre de la Culture française l'a regretté lui-même déjà après six mois d'expérience, "sous des formes d'apparence plus ouvertes, le décalque exact des liens d'autorité existant à tous les échelons" <sup>71</sup>. Il reste que cette situation ne s'observe pas partout, qu'elle est parfois involontaire <sup>72</sup> et qu'elle a au moins l'avantage d'exclure les conflits entre l'assemblée générale et le conseil d'administration <sup>73</sup>.

Il est vrai que le pouvoir communal est, "toutes proportions gardées, en position de force dans les centres culturels" <sup>74</sup> et qu'il oscille souvent entre deux attitudes également négatives vis-à-vis d'eux : la manipulation déguisée ou la méfiance systématique <sup>75</sup>. Mais on ne voit pas non plus comment on pourrait se rendre indépendant des autorités communales. Comme l'écrit encore V. de Coorebyter, "il faudra toujours passer par elles pour obtenir tantôt un subside, tantôt une autorisation, tantôt un local ; mieux vaut donc les avoir pour partenaires internes : la compréhension sera plus immédiate, la complicité plus aisée ; et si la confrontation reste possible, la parité contraindra au moins

---

69. Cfr *ibid.*, p. 152.

70. *Ibid.*, p. 153.

71. A. PARISIS, *Pluralisme et animation in Foyers culturels et Maisons de la Culture*, op. cit., p. 38.

72. Dans une commune à forte composante ouvrière, observe ainsi V. DE COOREBYTER (op. cit., p. 103), on ne saurait éviter que des liens privilégiés réunissent les représentants d'un conseil communal largement dominé par la gauche et ceux de la vie associative locale colorée de la même manière.

73. Cfr *ibid.*, p. 103.

74. *Ibid.*, p. 142.

75. Cfr *ibid.*, p. 106.

les communes à se mettre autour de la table, à s'expliquer" <sup>76</sup>. Les écarter des organes de gestion des centres culturels et renoncer à leurs subsides, ce serait en outre renforcer la **dépendance** financière, et donc politique, vis-à-vis de l'Etat —aujourd'hui de la Communauté française—. Par ailleurs, on ne saurait oublier que beaucoup de communes entretiennent un rapport beaucoup plus sain avec leur Maison de la Culture, un rapport qui oscillera alors —on l'a dit— entre l'étroite collaboration et l'intérêt bien compris <sup>77</sup>.

Enfin, il est vrai que le poids des associations privées est parfois très lourd. Tantôt, elles enlèvent aux communes la maîtrise de leur politique culturelle et donc la possibilité d'être jugées par les électeurs sur une action dont la responsabilité politique globale peut réellement être endossée par ces communes<sup>78</sup>. Tantôt, elles refusent toute forme de coopération et réduisent le Centre culturel à n'être qu'un "distributeur automatique d'aides et de services" <sup>79</sup>. Mais il reste aussi qu'on connaît de nombreux exemples de coordination et parfois même d'authentique coopération entre mouvements privés <sup>80</sup>, de même qu'on a déjà vu des Centres culturels reliés à une majorité communale par des relations à la fois consensuelles et respectueuses des différences, autour d'un "projet concerté et cohérent" et d'une "saine division du travail" <sup>81</sup>.

Bref, l'idéal de la "**participation harmonieuse**" prescrit par l'arrêté royal n'est que rarement respecté, mais il n'est pas non plus systématiquement trahi. On est souvent très loin du nouvel espace de citoyenneté auquel on pouvait rêver, mais on n'est pas toujours pour autant dans une "auberge espagnole". La pratique oscille dans un entre-deux fait plutôt de collaborations et d'alliances limitées, renouvelées au gré des intérêts en présence <sup>82</sup>.

##### 5. *Les limites du pluralisme institué*

**407.** Jusqu'à présent, il n'a été question que des deux principaux organes des Centres culturels, l'assemblée générale et le conseil d'administration. En marge de ceux-ci, on ne saurait cependant perdre de vue trois autres organes : le bureau, le conseil culturel et

---

<sup>76</sup>. *Ibid.*, p. 143.

<sup>77</sup>. Pour une discussion plus approfondie sur la présence des représentants des communes au sein des Centres culturels, cfr *ibid.*, p. 138-143.

<sup>78</sup>. C'est une accusation formulée par certains mandataires communaux : cfr *ibid.*, p. 142.

<sup>79</sup>. *Ibid.*, p. 145.

<sup>80</sup>. Cfr *ibid.*, p. 143-149.

<sup>81</sup>. *Ibid.*, p. 136-137.

<sup>82</sup>. Cfr *ibid.*, p. 149.

l'équipe d'animation. Ils méritent l'attention car —phénomène classique— c'est le plus souvent vers eux que l'effectivité du pouvoir se déplace. Or, rien n'est prévu dans l'arrêté royal du 5 août 1970 pour y faire respecter le principe de pluralisme. C'est une première limite de celui-ci, d'ordre institutionnel, que l'on va présenter brièvement.

Une deuxième limite sera examinée ensuite. Elle pèse plus lourd que la première car elle concerne la détermination des bénéficiaires du pluralisme institué par l'arrêté et le type de décision que ceux-ci sont incités à prendre. D'une part, certains phénomènes d'exclusion ou de marginalisation constituent la contre-partie de ce pluralisme. L'on songe en particulier aux individualités et aux groupements étrangers aux trois piliers. Ils se situent comme aux limites d'un système qui n'est pas fait pour eux. D'autre part, celui-ci favorise un certain type de décision : celle qui répond à la logique du plus petit commun dénominateur.

#### a) *Les déplacements de pouvoir*

##### a.1. Le bureau

**408.** Les statuts-types prévoient la désignation par le conseil d'administration, et en son sein, d'un nombre non déterminé de membres devant former le bureau de l'association. Le président, le ou les vice-président(s), le secrétaire et le trésorier en font nécessairement partie <sup>83</sup>. "Le bureau assure l'exécution des tâches définies par l'assemblée générale et le conseil d'administration" <sup>84</sup>.

*De iure*, comme dans toute A.S.B.L., c'est l'assemblée générale qui constitue l'organe souverain, tandis que le conseil d'administration reçoit dans ses compétences "tout ce qui n'est pas réservé à l'assemblée" par les statuts <sup>85</sup>. Par conséquent, *de iure* toujours, l'assemblée générale arrête le programme d'activité et le projet de budget de l'année à venir ; le conseil d'administration prend les décisions nécessaires à la bonne gestion administrative et financière de l'association ; et le bureau assure l'application quotidienne de ces décisions dans les limites établies par les deux premiers organes <sup>86</sup>.

*De facto* —qui s'en étonnera ?— c'est moins l'assemblée générale que le conseil d'administration, et c'est moins ce dernier que le bureau, qui forme le lieu de pouvoir le

83. Cfr art. 11, al. 1 et 2 des statuts-types précités.

84. Art. 11, al. 3. L'alinéa 4 ajoute que "le conseil peut déléguer en outre les pouvoirs qu'il détermine, à l'un des membres du bureau".

85. Art. 12 des statuts-types.

86. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 95-98.

plus décisif en matière de gestion comme de programme <sup>87</sup>. Le bureau, "composé d'administrateurs influents ou représentatifs", est, avec l'équipe d'animation dont on va parler ci-dessous, le véritable détenteur du pouvoir : c'est là "une des tendances lourdes de l'évolution des Centres culturels, sans cesse plus affirmée et vérifiable en maints endroits" <sup>88</sup>.

Or, les statuts-types n'imposent à cet organe ni le principe de pluralisme ni la règle de la parité. Dans la pratique, selon V. de Coorebyter <sup>89</sup>, les bureaux se composent le plus souvent d'un nombre de membres oscillant entre quatre et dix unités ; les membres privés y sont prédominants, l'Etat et les provinces n'y étant d'ordinaire pas représentés ; et un certain souci de pluralisme s'y observe généralement : "équilibre entre associations chrétiennes et socialistes, représentation fréquente de la majorité communale, voire même de l'opposition. Quant au choix du président, qui peut aussi bien être un mandataire public qu'un privé, il relève d'ordinaire de rapports de force ou de considérations tactiques locales" <sup>90</sup>. Il reste que le pluralisme n'est pas toujours respecté et que, quand il l'est, c'est souvent au prix d'une multiplication des mandats peu compatible avec l'efficacité d'un bureau. Il y a, sur ce point, des lacunes dans l'arrêté du 5 août 1970, que la loi du pacte culturel et la jurisprudence de la Commission nationale permanente du pacte culturel viendront combler.

#### a.2. Le conseil culturel

**409.** Les statuts-types ont prévu la mise en place d'un organe consultatif habilité à proposer "le projet de programme général d'action de l'association" au conseil d'administration, et à lui donner "son avis sur toute question soumise par celui-ci" <sup>91</sup>. Cet organe est appelé "conseil culturel". Il est composé de dix membres au moins, nommés par le conseil d'administration "en raison de leur compétence relativement aux activités poursuivies par l'association" <sup>92</sup>. L'animateur culturel et le responsable de la gestion administrative et financière en font partie de droit <sup>93</sup>.

<sup>87</sup>. Cfr *ibid.*, p. 99-112.

<sup>88</sup>. *Ibid.*, p. 107-108.

<sup>89</sup>. Cfr *ibid.*, p. 88-89 ; 107-112.

<sup>90</sup>. *Ibid.*, p. 89.

<sup>91</sup>. Art. 15 des statuts-types précités.

<sup>92</sup>. Art. 14 des mêmes statuts.

<sup>93</sup>. Art. 14 des mêmes statuts.

L'arrêté n'impose pas le respect du principe de pluralisme à ce niveau, mais la nomination des membres à l'intervention du conseil d'administration qui, lui, est pluraliste, pourrait être une manière indirecte d'y veiller. On peut cependant aussi se demander si le pluralisme est bien nécessaire à ce niveau. On ne dira pas, comme V. de Coorebyter, qu'un organe de consultation est a priori à l'abri de toute entreprise de noyautage et que seuls les organes de décision justifient l'application du principe de pluralisme <sup>94</sup>. Car on sait bien qu'un organe de consultation peut peser lourd dans un processus décisionnel, et c'est précisément le cas pour de nombreux conseil culturels <sup>95</sup>. Mais il faut peut-être admettre que le pluralisme centré sur les appartenances politiques, à supposer qu'il soit approprié aux organes de décision, ne l'est en tout cas pas quand il s'agit d'associer à la programmation des experts, des groupements le cas échéant peu représentatifs, mais actifs sur le terrain, et les simples citoyens.

Quoi qu'il en soit —cette question doit être laissée en suspens pour le moment—, il apparaît dans la pratique que "c'est généralement de façon purement formelle" que les membres des conseils culturels sont nommés par le conseil d'administration en raison de leur compétence, et qu'"en fait, toutes les bonnes volontés sont les bienvenues" <sup>96</sup>. D'autre part, deuxième entorse imposée par la pratique aux statuts-types, "l'interlocuteur quotidien du conseil culturel est l'équipe d'animation et non, comme prescrit, le conseil d'administration : les rapports entre ces deux derniers organes sont plutôt rares et lointains..." <sup>97</sup>. On en arrive à ce dernier organe, informel lui, mais essentiel, l'équipe d'animation.

### a.3. L'équipe d'animation

**410.** Pour la première fois en Belgique, l'animateur culturel est reconnu par un texte réglementaire —en l'occurrence les articles 17 et 18 de l'arrêté royal du 5 août 70 ici commenté— en tant que professionnel et agent permanent <sup>98</sup>. Il n'est cependant présenté que comme un simple employé, et aucune fonction précise ne lui est impartie. En outre, l'équipe que forment l'ensemble des animateurs n'est reconnue nulle part en tant que telle.

---

<sup>94</sup>. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 90.

<sup>95</sup>. Cfr *ibid.*, p. 112-117.

<sup>96</sup>. *Ibid.*, p. 116.

<sup>97</sup>. *Ibid.*, *eod. loc.*

<sup>98</sup>. Cfr *ibid.*, p. 58 et 91-94.

Or, les animateurs constituent, dans la réalité, "la pièce maîtresse de tout Centre culturel : présents en permanence, indispensables pour la mise en oeuvre de la plupart des activités, personnalisant le Centre aux yeux d'un public qui d'ordinaire ne connaît qu'eux, intermédiaires privilégiés entre les différents organes aussi bien qu'entre l'institution et les groupements associés, les animateurs sont impliqués dans tous les débats et toutes les actions" <sup>99</sup>. En pratique, les projets d'activités sont élaborés par l'équipe d'animation et le conseil culturel —quand ils ne sont pas conçus par la première seule et soumis au second pour approbation...— ; ils sont rendus opérationnels sur le plan technique et financier par la même équipe d'animation et le bureau, cette fois ; et les interventions du conseil d'administration et de l'assemblée générale dont ils sont l'objet au terme du processus mettent assez rarement en question la réputation de chambres d'entérinement que ces organes ont acquise <sup>100</sup>...

Malgré cette importance considérable des animateurs culturels, l'arrêté de 1970 ne soumet pas leur nomination par le conseil d'administration au respect du principe de pluralisme. Mais dans la pratique, il n'est pas rare qu'ils soient nommés en fonction de leur couleur politique, soit dans l'intérêt de la majorité communale, soit conformément au principe de l'équilibre local entre les tendances <sup>101</sup>. A nouveau, la loi du pacte culturel clarifiera les choses à cet égard, du moins dans une certaine mesure.

b) *L'élitisme, la "mondocratie" et le plus petit commun dénominateur*

**411.** En 1979, Jean Hurstel, un animateur réputé dans le domaine de l'action culturelle en France, est invité à faire l'analyse de l'expérience belge des Centres culturels créés près de dix ans auparavant par l'arrêté royal du 5 août 1970. En trois remarques assassines, il résume bien les critiques les plus fondamentales que l'on peut adresser du principe de pluralisme tel qu'il est institué par ledit arrêté. On les reproduit ici *in extenso*, après quoi l'on s'attachera à les compléter et à les nuancer.

*"Première remarque.* Il n'y a pas de modèle associatif spécifique à l'institution culturelle. Le même système de délégation reproduit les mêmes contradictions. Les représentants des municipalités, des associations, des syndicats sont ceux qui siègent déjà dans d'autres instances. L'action de la Maison de la Culture, ne détermine pas une nouvelle ou une autre représentation de l'association. Pourquoi si peu de jeunes, d'immigrés, de personnes âgées dans les associations, alors que les actions des Maisons de la Culture s'adressent en priorité à ce public-là. Contradiction accrue. Cette couche de représentants n'est souvent plus en prise

---

<sup>99</sup>. *Ibid.*, p. 97.

<sup>100</sup>. Cfr *ibid.*, p. 107-109, 117-124.

<sup>101</sup>. Cfr *ibid.*, p. 140-141.

sur les problèmes quotidiens d'une population, elle n'est pas non plus en prise sur les réalités de l'action culturelle. Double distorsion. Les représentants ne représentent plus d'autres institutions, des réseaux de pouvoirs plutôt que des groupes de population d'une région ou d'une ville.

*Deuxième remarque.* La lourdeur de l'appareil. L'illusion, c'est ici de confondre participation au pouvoir et dynamisme démocratique d'une association. Dans la composition de l'association, on n'oublie ni les représentants politiques, ni les représentants des associations, ni les syndicats. Exemple : 50 membres d'un conseil d'administration de la Maison de la Culture de Charleroi. Alors, pour faire fonctionner cette machine, il faut multiplier les réunions, les négociations, les contrôles. Se met en place une algèbre du pouvoir aberrante.

*Troisième remarque.* Ce n'est plus l'action de la Maison qui est première, qui mène l'association, c'est le rapport de force du pouvoir local. Chaque représentant, chaque animateur de la Maison de la Culture est pourvu d'un signe, d'une étiquette politique réelle et supposée. Algèbre institutionnelle. L'animateur marqué du signe chrétien devra se dédouaner par une action avec un groupe marqué socialiste : plus par moins. Tel projet apparaissant favorable à tel groupe devra être contrebalancé par un projet avec un groupe marqué d'un signe contraire. Il ne faut jamais laisser supposer un seul instant que l'on est partisan. Le plus par le plus. Ce jeu, par plus et moins, que l'on appelle à tort le pluralisme, est fort répandu dans les institutions culturelles. Alors que l'institution culturelle pourrait justement être un lieu où on pourrait laisser les signes flotter librement. Ce pouvoir culturel est organisé pour réguler ces signes, faire des combinaisons moyennes, éviter l'explosion des contradictions. Dans l'institution belge, ce jeu tactique ne se limite pas au pouvoir institutionnel; il organise l'action même de la Maison, détermine le champ des interventions" 102.

412. Que penser de ces "remarques" ? Pour y voir clair, on gagne à distinguer deux questions : d'une part, la détermination des bénéficiaires du pluralisme et, d'autre part, le type de décision que ceux-ci sont amenés à prendre. En ce qui concerne la première question, il est indéniable que les trois familles politiques traditionnelles déjà fortement représentées au sein des pouvoirs publics et disposant souvent d'alliés parmi les associations privées, sont privilégiées au détriment des courants politiques plus marginaux, des sensibilités culturelles dépourvues de relais politiques et des individualités isolées 103. Certes, les statuts-types ouvrent les assemblées générales aux simples "personnes exerçant une activité particulièrement liée aux objectifs de l'association" 104. Mais ils favorisent beaucoup plus la présence de représentants de groupes. Et de fait, "les simples citoyens sont rares" dans les assemblées générales 105. On assure sans doute de

---

102. J. HURSTEL, *op. cit.*, p. 21-23.

103. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 66.

104. Art. 4 des statuts-types précités. Il faut que la candidature de ces personnes ait été présentée par deux membres associés et agréée par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers.

105. V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 100.

cette manière la représentativité des Centres culturels, mais on empêche aussi "la grande majorité de la population inorganisée de participer aux organes de décision" <sup>106</sup>. Il faut noter toutefois que dans certains Centres, on a recouru à la technique de la constitution de groupes ou commissions internes à l'assemblée générale dans le but d'assurer précisément une meilleure représentation des milieux inorganisés comme, par exemple, les jeunes, les femmes ou les immigrés <sup>107</sup>.

Dans les conseils d'administration, cette timide ouverture semble cependant disparaître : "beaucoup d'enseignants, de cadres, de professions libérales, mais pas un ouvrier, une ménagère, un immigré (...), à l'exception de quelques militants engagés de longue date dans l'action syndicale ou politique. Echech majeur du système", reconnaît V. de Coorebyter <sup>108</sup>. Les clivages de classes sociales —les plus résistants— ne sont pas surmontés. Par contre, le clivage "mondes - hors mondes" ne produit pas toujours un effet d'exclusion radicale. Il faut le souligner, il n'est pas rare que des groupements politiques ou socio-culturels organisés en dehors des trois familles idéologiques traditionnelles bénéficient d'une représentation au sein des conseils d'administration. Celle-ci sera cependant modeste. Et le prix de cette ouverture, même relative, aux groupes minoritaires consistera en une multiplication des mandats. On tombe alors dans "l'algèbre aberrante" dénoncée par J. Hurstel : 50 administrateurs à Charleroi, 48 à Huy, etc. Mais peut-on faire autrement <sup>109</sup> ?

On a souligné l'importance décisive du bureau. Cette importance est évidemment d'autant plus grande que le conseil d'administration est pléthorique. Au plus celui-ci est ouvert, au plus il risque de perdre sa cohérence et son pouvoir au profit du bureau. Et là, le goulot d'étranglement est tel que les élites des trois "mondes" ont pratiquement toutes les chances d'être les seules à y parvenir.

Il reste alors à examiner un dernier organe : l'ouverture effective à toutes les couches sociales ne pourrait-elle pas au moins se constater au sein des conseils culturels ? On a vu qu'en pratique toutes les bonnes volontés sont les bienvenues dans cet organe consultatif, malgré l'exigence statutaire de la compétence de ses membres <sup>110</sup>. Et de fait, les animateurs culturels sont souvent enclins à considérer le conseil culturel comme "le

---

106. X, *Les maisons de la culture*, op. cit., p. 8.

107. Cfr V. DE COOREBYTER, op. cit., p. 101.

108. *Ibid.*, p. 110.

109. Cfr *ibid.*, p. 85-86 ; 104-105.

110. Cfr *supra*, n° 409.



représentant le plus fidèle de la population" <sup>111</sup>. Mais une enquête effectuée en 1985 sur la composition sociale des conseils culturels force à déchanter : celle-ci est aujourd'hui très proche de celle des conseils d'administration <sup>112</sup>.

En ce qui concerne l'identification des bénéficiaires du pluralisme, la confrontation des intentions du législateur et de la réalité sociologique permet donc de conclure que la "participation du plus grand nombre" visée par l'arrêté <sup>113</sup> s'est heurtée à un double obstacle : l'élitisme et la "mondocratie". On ne saurait mieux résumer cette double tendance générale que par les deux observations suivantes.

1. Dans les conseils culturels, sur 152 personnes qui en sont membres et ont répondu à un questionnaire, on compte 73,4% de détenteurs d'un diplôme d'études supérieures et "72,5% de personnes appartenant déjà à l'assemblée générale, au conseil d'administration ou au bureau de leur Centre culturel, tandis que les 27,5% restants se composent, pour plus de la moitié, de professionnels de la socio-culture ..." <sup>114</sup>.

2. Dans la Maison de la Culture de La Louvière qui est souvent citée comme une institution-modèle sur le plan de l'efficacité et du consensus, le bureau de l'association est composé de quatre personnes : la commune est représentée par l'échevin de la Culture qui préside le bureau et est de tendance socialiste comme la majorité communale, tandis que les associations privées sont représentées par un membre du P.A.C. de tendance socialiste, un membre du M.O.C. de tendance chrétienne et un membre de l'ILFAC de tendance libérale <sup>115</sup>. Tous les bureaux sont loin de présenter cette version cristalline du pluralisme "mondocratique", mais il est certain qu'elle constitue l'idéal-type de l'esprit pluraliste voulu par le législateur.

La composition d'un dernier organe dont on n'a pas encore parlé, mais qui est de grande importance, autorise la même conclusion et offre une bonne récapitulation de tout ce qui précède. Il s'agit de la "Commission consultative des Centres culturels" instituée par l'article 14 de l'arrêté royal du 5 août 1970. Cette commission est compétente pour donner au ministre de la Culture un avis préalable à toute décision portant sur l'octroi ou

<sup>111</sup>. V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 118.

<sup>112</sup>. Cfr *ibid.*, p. 169-170.

<sup>113</sup>. Article 4 de l'arrêté précité. Comp. art. 2 : "participation (...) de toutes les tendances philosophiques et politiques". Comp. al. 4 du préambule : "participation de tous".

<sup>114</sup>. V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 169.

<sup>115</sup>. Cfr *ibid.*, p. 104, 106, 107, 111 et 119. Rappelons que l'ILFAC est l'Institut libéral de formation à l'animation culturelle (cfr *supra*, n° 314).

le retrait d'agrément, ou encore le classement d'une Maison de la Culture <sup>116</sup>. Elle est composée de 25 membres nommés par le même ministre. L'administration de la Culture française et les provinces sont représentées respectivement par 10 et 4 membres, tandis que le secteur privé est représenté par 11 membres : 8 sont "désignés parmi les mouvements volontaires d'éducation permanente", et 3 le sont "en raison de leur compétence particulière dans le domaine de l'action socio-culturelle" <sup>117</sup>. Un coup d'oeil sur l'arrêté ministériel du 5 avril 1971 portant nomination des premiers membres de la Commission confirme, si c'était nécessaire, le quasi-monopole que cette composition assure aux trois "piliers" traditionnels, aussi bien représentés par les délégués des provinces que par ceux des mouvements volontaires d'éducation populaire <sup>118</sup>. Le souci d'un certain équilibre entre les trois tendances, même s'il n'est pas prescrit par l'arrêté, n'est pas moins manifeste non plus <sup>119</sup>.

**413.** La deuxième et dernière question que suscitent les "remarques" assassines de Jean Hurstel concerne le type de décision que les Centres culturels composés comme on vient de le voir sont conduits à prendre. On a montré plus haut que le pari du législateur était celui d'une coopération permettant à chacun des groupements concernés de conserver son identité —c'est de "pluralisme" qu'il est question et non de "neutralité" <sup>120</sup>—, tout en dépassant son seul intérêt particulier pour collaborer à la réalisation de projets collectifs sous-tendus par la recherche du bien commun —c'est de "participation harmonieuse" qu'il est question, et non de simple "cohabitation" <sup>121</sup> comme dans le contexte du pluralisme multi-institutionnel—. Un pari aussi audacieux est sans doute nécessairement condamné à l'échec. Faut-il pour autant ne voir dans les expériences faites que la recherche de "combinaisons moyennes" animées par un idéal de neutralisation et recourant soit à la technique des compensations, soit à celle du plus petit commun dénominateur ? C'est ce que dénonce J. Hurstel. Et il est indéniable que beaucoup de

---

116. Cfr les articles 2, 13 et 16 de l'arrêté précité. Elle est aussi habilitée à donner un *avis conforme* au ministre qui voudrait accorder des dérogations en ce qui concerne la forme juridique des Foyers culturels ou leurs statuts (art. 2, al. 2).

117. Article 14 de l'arrêté précité.

118. Cfr *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, *op. cit.*, p. 70-74. On retrouve dans la seconde catégorie le P.A.C., le M.O.C., l'ILFAC, mais aussi —il est vrai— la Ligue des familles (dont on a souligné le caractère pluraliste *supra*, n° 323).

119. On ne s'est cependant pas livré à une enquête systématique sur les appartenances de chacun, de sorte que l'on se contente de parler —car cela au moins est manifeste— d'un "certain équilibre".

120. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 73.

121. Cfr *ibid.*, p. 55.

réalisations se prêtent à cette critique. Mais l'accusation opposée peut tout aussi bien être soutenue. On dira alors que les Centres culturels poursuivent rarement des entreprises collectives et qu'ils sont plus souvent instrumentalisés par des groupements crispés sur la conservation de leur identité et incapables de dépasser le stade de la cohabitation. C'était inévitable : le pluralisme mono-institutionnel harmonieux voulu par le législateur a été régulièrement dévoyé tantôt dans le sens de la neutralisation, tantôt dans le sens de la cohabitation <sup>122</sup>.

Il reste qu'il serait injuste de sous-estimer la valeur des collaborations qui ont malgré tout parfois réussi à se frayer un chemin, au nom du principe de pluralisme, entre les deux écueils de la neutralisation et de la cohabitation. Et même quand ces écueils n'ont pas été évités, on ne peut pas nier l'intérêt de tout ce que les Centres culturels ont réalisé. Comme a pu l'observer une fois encore V. de Coorebyter,

"des individus et des groupes se sont rencontrés, se découvrant des convergences insoupçonnées, concluant des alliances inédites ; des associations se sont créées du sein même des conseils culturels, dont plus d'une commission s'est muée en a.s.b.l. indépendante ; des services ont été rendus à tout un chacun, des subsides consentis aux mouvements les plus divers qui, hors des Centres, n'auraient pas toujours rencontré pareil accueil ; des opérations d'envergure ont vu le jour, que seules les institutions composites et démocratiques pouvaient engendrer ; la politique culturelle a quitté les échevinats et autres administrations centrales pour devenir aussi l'affaire, sinon du public lui-même, du moins de la frange la plus volontariste de la population. Autant d'acquis que l'on peut juger secondaires ou impalpables, mais auxquels personne ne semble, aujourd'hui, sérieusement prêt à renoncer" <sup>123</sup>.

#### 6. *Le principe de pluralisme et le statut juridique des Centres culturels en Belgique francophone et en France : une comparaison éclairante*

**414.** Pour achever la tâche ici entreprise de saisir l'originalité juridique, sociologique et éthique du principe de pluralisme tel que le législateur belge l'a institué en 1970 pour les Centres culturels francophones, et tel que la loi du pacte culturel le consacrera, il vaut la peine d'examiner par comparaison le statut juridique qui a été donné aux Maisons de la Culture en France à la même époque, et la portée que le principe de pluralisme y a reçu.

##### a) *Aperçu du statut juridique des Maisons de la Culture en France*

**415.** En France, une Maison de la Culture est un bâtiment municipal, édifié à l'initiative d'une commune et en étroite collaboration avec l'Etat, les frais de construction étant

---

<sup>122</sup>. Cfr *ibid.*, p. 143-155 et 254-256.

<sup>123</sup>. *Ibid.*, p. 256.

supportés à 50% par l'une et à 50% par l'autre <sup>124</sup>. L'aide de l'Etat est conditionnée par divers agréments techniques qui jalonnent la procédure d'édification pour faire respecter des normes d'aménagement bien déterminées <sup>125</sup>.

La gestion de ce bâtiment est confiée à une association de 1901 qui doit être créée avant toute réalisation immobilière. Son assemblée générale est constituée de trois catégories de membres : des "membres titulaires de droit", à savoir trois représentants de l'Etat, trois de la municipalité et un du département ; des "membres titulaires fondateurs" choisis par les autorités locales, avec l'accord des autorités nationales "pour refléter plus ou moins harmonieusement le visage de la collectivité" <sup>126</sup> ; et des membres titulaires proposés par les deux premières catégories et agréés par le conseil d'administration <sup>127</sup>. Celui-ci se compose pour sa part de membres élus par l'assemblée générale en son sein et répartis comme suit : six membres titulaires de droit représentant les pouvoirs publics précités, et neuf personnalités privées <sup>128</sup>.

Le conseil d'administration nomme le directeur chargé de l'animation de la Maison, avec l'agrément du ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles. Ledit ministre doit aussi approuver les statuts de l'association, les règlements intérieurs, "ainsi que les délibérations de l'assemblée générale ou du conseil d'administration impliquant des questions de principe définies par les statuts ou règlements intérieurs" <sup>129</sup>. Il se réfère à des "statuts-types". Ceux-ci ne paraissaient cependant trouver leur source que dans des "notes ronéotypées" mises par le ministère à la disposition des communes <sup>130</sup>.

Sur le plan du financement des frais de fonctionnement, la moitié du déficit de l'association de gestion est prise en charge par la municipalité, et l'autre moitié par le ministère <sup>131</sup>.

---

124. A.H. MESNARD, *Le statut juridique des maisons de la culture et des maisons des jeunes et de la culture*, in A.J.D.A., 1969, p. 411-412.

125. Cfr *ibid.*, p. 412.

126. *Ibid.*, *eod. loc.*

127. *Ibid.*, *eod. loc.*

128. *Ibid.*, p. 413.

129. *Ibid.*, *eod. loc.*

130. Cfr A.H. MESNARD, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 494, note 8.

131. Cfr A.H. MESNARD, *Le statut juridique ...*, *op. cit.*, p. 413.

416. A.H. Mesnard a tenté de saisir la nature et le régime juridique des Maisons de la Culture ainsi conçues. Il a d'abord tenté de raisonner dans le cadre de la théorie du contrat administratif. Sous les apparences du contrat de location conclu entre la commune et l'association de gestion, il décèle alors un contrat administratif innommé, proche d'une concession de service public<sup>132</sup>, par lequel la première attribue à la seconde "l'exécution même du service public culturel"<sup>133</sup>. L'auteur signale que l'on peut aussi conclure à l'existence d'un contrat administratif à partir d'une autre prémisse : à savoir le caractère de domanialité publique des bâtiments<sup>134</sup>. Les contrats comportant occupation du domaine public sont, en effet, "administratifs par détermination de la loi"<sup>135</sup>.

Mais cette première analyse se heurte à des objections : "La théorie du contrat administratif, et particulièrement de la concession, présente en effet l'inconvénient de faire reposer sur des interventions de l'administration concédante la bonne marche du service et la sauvegarde des intérêts des usagers"<sup>136</sup>. Or, les Maisons de la culture ont été justement conçues pour réduire le contrôle des pouvoirs publics "à sa plus simple expression", toute intervention de leur part "provoquant une crise de ces institutions"<sup>137</sup>. Ce qui intéresse, écrit judicieusement A.H. Mesnard,

"les pouvoirs publics dans cette nouvelle formule de l'action culturelle, ce n'est pas tant de s'en débarrasser par la concession de locaux et d'un service public à des personnes privées, auquel cas ils auraient utilisé la forme classique de la concession à un particulier (artiste, animateur, etc.), ou à une société ou association qu'ils auraient liée par un strict cahier des charges, ce qui serait préjudiciable à la liberté culturelle, que d'élaborer un nouveau mode de gestion de service public plus conforme au caractère nécessairement spontané et respectueux des initiatives de l'action culturelle.

132. Le terme de "concession" semble, écrit A.H. MESNARD (*Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 420, note 68) "devoir être réservé à des services à caractère industriel et commercial où le concessionnaire retire un profit de l'exercice du service public". Cfr aussi not. J. RIVERO, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1983<sup>10</sup>, p. 470, et G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Droit administratif*, Paris, P.U.F., 1982<sup>8</sup>, p. 1038 : une concession de service public suppose une rémunération par les usagers.

133. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 420. Le contrat contient en outre des clauses exorbitantes d'un contrat de location de droit commun. Les deux critères alternatifs des contrats administratifs par nature — le critère de l'exécution même du service public et celui de la clause exorbitante — sont donc réunis dans ce cas. Sur ces critères, cfr J. RIVERO, *op. cit.*, p. 117-121.

134. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 419 et IDEM, *Droit et politique de la culture*, Paris, P.U.F., 1990, p. 193-194.

135. Cfr J. RIVERO, *op. cit.*, p. 117.

136. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 422. Cfr aussi p. 420 : la garantie des usagers reposerait notamment dans "un recours pour excès de pouvoir contre les autorités concédantes qui auraient refusé d'user de leurs droits de contrôle sur les organismes concessionnaires".

137. *Ibid.*, p. 420.

Il n'y a pas ici essentiellement volonté de concéder un service public à une association contrôlée du dehors par le concédant, mais volonté de promouvoir un nouveau mode de gestion du service public, mode appliqué sur une très vaste échelle".

417. L'auteur préfère alors analyser les Maisons de la Culture comme "de nouveaux services publics à gestion entièrement privée, mais soumis cependant aux règles essentielles du service public" <sup>138</sup> et auxquels on pourrait même reconnaître le "caractère de personne publique" <sup>139</sup>. Certes, une forme de droit privé, l'association de 1901, est utilisée. C'est pour attribuer la personnalité morale à l'institution, et lui permettre de disposer d'"une grande souplesse d'action en même temps que d'associer des personnalités culturelles, sociales et politiques locales" à sa gestion "tout en laissant la plus grande liberté au directeur" <sup>140</sup>. On renonce de la sorte aux formes exceptionnelles du droit public, parce qu'elles sont moins favorables à l'animation culturelle et plus dangereuses pour la liberté culturelle <sup>141</sup>. Mais l'initiative de la création de l'association n'en est pas moins de "caractère essentiellement public", et elle n'en remplit pas moins une indéniable mission de service public, au moyen de ressources financières et matérielles de nature publique. Quant au critère des contrôles administratifs, ceux-ci sont nécessairement "peu développés car il s'agit justement, en matière culturelle, de les restreindre au maximum" <sup>142</sup>. Mais ils ne sont pas dérisoires pour autant. Il suffit de se rappeler la maîtrise de fait de la commune sur la composition des organes de gestion et la tutelle d'approbation du ministre de la Culture sur les statuts, les règlements intérieurs et les délibérations impliquant des questions de principe définies par ces statuts et règlements <sup>143</sup>.

Dans ces conditions, conclut l'auteur, on peut se demander si les associations de gestion "ne sont pas de fausses associations, simples démembrements des pouvoirs publics dénués de toute vie associative propre" <sup>144</sup>. Si, malgré ces arguments, on ne veut pas reconnaître ce caractère de personne publique des Maisons de la Culture, on admettra

---

138. *Ibid.*, eod. loc.

139. *Ibid.*, p. 421.

140. *Ibid.*, p. 420.

141. Cfr *ibid.*, p. 420-421.

142. *Ibid.*, p. 421.

143. Cfr aussi J.-M. PONTIER, J.-Cl. RICCI et J. BOURDON, *Droit de la culture*, Paris, Dalloz, 1990, p. 281.

144. A.H. MESNARD, *Droit et politique de la culture*, op. cit., p. 195. Le recours à une forme appropriée d'établissement public serait préférable dans cette hypothèse.

au moins l'application du régime juridique de la gestion privée des services publics. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat de France, on reconnaît qu'une personne privée est investie d'une mission de service public, que ce soit en vertu d'un contrat ou en vertu d'une habilitation unilatérale, à la présence de trois critères : une mission d'intérêt général ; des prérogatives de puissance publique ; et un contrôle des pouvoirs publics <sup>145</sup>. Cette jurisprudence considère comme constituant des actes administratifs pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, les actes unilatéraux émanant de ces organismes, pour autant qu'ils soient pris dans le cadre de leur mission de service public et qu'ils traduisent l'usage d'une prérogative de puissance publique <sup>146</sup>.

**418.** Dans ce contexte, le régime des décisions des Maisons de la Culture peut s'établir comme suit, selon M. Mesnard. Les décisions relatives à leur fonctionnement interne, les contrats entre leurs salariés et elles, et la gestion matérielle des locaux doivent être laissés sous le régime souple du droit privé. Par contre, les actes unilatéraux pris dans le cadre de leur mission culturelle et concernant directement "les principes essentiels du service public culturel, (...) et tout particulièrement les principes de neutralité du service et d'égalité devant le service", sont des actes administratifs <sup>147</sup>.

Dira-t-on que les pouvoirs de l'association à l'égard de ses usagers ne sont pas différents de ceux qu'un organisme privé ordinaire peut exercer à l'égard des siens, et qu'ils sont donc dépourvus du caractère de prérogative de puissance publique ? On tend aujourd'hui à considérer, répond l'auteur, que c'est "la finalité du service reconnue par les pouvoirs publics" <sup>148</sup> qui donne ce caractère à son pouvoir réglementaire d'organisation du service (au sens matériel), ou à sa compétence d'admission au bénéfice de l'usage du service. L'ouverture aux non-adhérents est voulue par les pouvoirs publics, et ceux-ci reconnaissent à l'association le pouvoir de disposer de certains moyens publics d'action (domaine public, deniers publics) et d'organiser le service <sup>149</sup>. Une décision de refus d'adhésion ou d'exclusion d'un adhérent ne serait donc pas à analyser comme "une simple question de discipline interne d'une association privée susceptible

---

<sup>145</sup>. Cfr not. J.-M. DE FORGES, *Les institutions administratives françaises*, Paris, P.U.F., 1985, p. 62-63, et G. VEDEL et P. DELVOLLE, *op. cit.*, p. 1097-1098.

<sup>146</sup>. Cfr not. J. RIVERO, *op. cit.*, p. 170-175 et 471, et G. VEDEL et P. DELVOLLE, *op. cit.*, p. 1040-1041.

<sup>147</sup>. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 422. Ces principes sont consacrés par l'article 2 des statuts-types des Maisons de la Culture, tandis que l'article 1er assure le principe de la continuité (cfr *ibid.*, p. 420-421).

<sup>148</sup>. A.H. MESNARD, *Droit et politique de la culture*, *op. cit.*, p. 196.

<sup>149</sup>. Cfr *ibid.*, *eod. loc.* et A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 422.

d'un recours judiciaire", mais comme un "refus de faire bénéficier un particulier d'un service public culturel et de bâtiments publics" <sup>150</sup>.

En ce qui concerne la programmation des activités, l'auteur estime qu'une décision serait plus difficilement attaquable car les organes de l'association adoptent les grandes lignes de cette programmation à la majorité, et les responsables bénéficient statutairement d'une grande autonomie sur ce point. Mais il reconnaît que "la règle de la majorité ne garantit cependant pas la liberté culturelle" <sup>151</sup>.

En s'inspirant de la doctrine de M. Latournerie, Jean Rivero résume le régime juridique du service public comme suit : "dire qu'on est en présence d'un service public, c'est admettre que le régime de l'activité considérée fait au droit public la part que requiert la poursuite du but envisagé" <sup>152</sup>. Les Maisons de la Culture illustrent parfaitement cette formule <sup>153</sup>.

#### b) *Comparaison autour du principe de pluralisme*

**419.** On le voit, le statut juridique des Centres culturels en France et en Belgique francophone offre de nombreuses ressemblances. De part et d'autre, il y a des éléments qui plaident en faveur d'une qualification de personne morale de droit public et des éléments qui rendent cette qualification difficile. De part et d'autre, la théorie du contrat administratif se révèle peu adéquate <sup>154</sup>. De part et d'autre, le noeud du problème réside dans le principe de pluralisme lui-même, c'est-à-dire dans l'obligation faite aux pouvoirs publics d'apporter l'essentiel des moyens financiers et matériels nécessaires à une institution garante du droit à la culture, tout en associant des personnalités culturelles et sociales privées à sa gestion et à son animation, dans le respect de leur liberté culturelle. Et d'une part comme de l'autre, la solution est trouvée dans un type original de service public à gestion privée, soumis aux lois du service public.

**420.** Mais la comparaison révèle aussi des différences. Quatre différences méritent d'être plus particulièrement soulignées. La première concerne la composition des organes sous l'angle des rapports public-privé. En Belgique francophone, on l'a vu, les pouvoirs

---

150. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, op. cit., p. 422.

151. *Ibid.*, p. 422, note 80.

152. J. RIVERO, op. cit., p. 455.

153. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, op. cit., p. 421 et IDEM, *Droit et politique de la culture*, op. cit., p. 193.

154. On l'a montré, avec A.H. Mesnard, pour les Maisons de la Culture françaises. La démonstration vaut aussi *mutatis mutandis* pour les Centres culturels belges francophones.



publics sont le plus souvent minoritaires dans l'assemblée générale, et toujours à parité avec les partenaires privés au sein du conseil d'administration. En France, les représentants directs des pouvoirs publics sont juridiquement minoritaires dans la première comme dans le second. Mais "la municipalité est, en fait, majoritaire", puisque c'est elle qui choisit au départ, avec les autres membres titulaires de droit, "les membres titulaires fondateurs qui constituent une partie importante des assemblées générales et des conseils d'administration" <sup>155</sup>.

**421.** La deuxième différence —elle complète la première— concerne encore la composition des organes, mais cette fois sous l'angle des prérogatives revenant aux tendances philosophiques et politiques, d'une part, et aux associations socio-culturelles locales, d'autre part. En Belgique francophone, ces tendances et ces associations sont explicitement désignées comme les bénéficiaires attirés du pluralisme imposé aux Maisons de la Culture et aux Foyers culturels.

L'arrêté du 5 août 1970 ne leur reconnaît sans doute pas un véritable droit subjectif d'être représentées au sein de l'assemblée générale, mais on n'en est pas loin. Des imprécisions et des marges d'appréciation subsistent qui empêchent de déceler un tel droit. Mais l'obligation n'en est pas moins assignée aux Centres culturels d'assurer la représentation de "toutes les tendances philosophiques et politiques de la région ou de la localité où elles exercent leur activité" <sup>156</sup>. Ce principe s'applique d'abord aux délégations des pouvoirs publics, et en particulier à celle de la commune concernée. Il s'applique ensuite aux groupements socio-culturels privés. Certes, on ne sait pas encore si une tendance politique qui n'est représentée que par un seul conseiller communal a droit à un mandat au sein de l'assemblée générale. Certes, seuls les groupements privés actifs "reconnus comme tels par le conseil d'administration" reçoivent un siège dans cette même assemblée, et il y a place pour une appréciation partiellement discrétionnaire du seuil à franchir pour qu'une "activité" justifie cette reconnaissance <sup>157</sup>.

Mais il est certain que le ministre de la Culture devrait refuser d'agréer une Maison de la Culture ou un Foyer culturel qui aurait tenu à l'écart de son assemblée générale un groupe politique un tant soit peu important du conseil communal ou une association incontestablement active.

---

155. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, *op. cit.*, p. 413 et note 22.

156. *Rapport au Roi* de l'arrêté du 5 août 1970 précité. *Adde* l'art. 2 de l'arrêté, les autres développements du rapport au Roi et les statuts-types commentés *supra*.

157. Art. 4, 1°, d, des statuts-types précités.

Il en va tout autrement en France. On n'y voit aucune trace d'un principe de pluralisme au profit des tendances philosophiques et politiques de la localité. Et comme le note A.H. Mesnard, "il n'est accordé au sein des organes des Maisons de la Culture, aucune représentation de droit aux diverses associations culturelles et d'éducation populaire" <sup>158</sup>. Quant aux usagers qui bénéficient des activités de ces institutions, ils ne participent pas à leurs organes de gestion. Ils ne reçoivent que la qualité d'adhérent. En pratique, le directeur s'informe des préférences des groupements "au moyen de 'relais culturels' ou d' 'antennes' qui sont des individus chargés de faire le lien entre la Maison de la Culture et les collectivités auxquelles ils participent" <sup>159</sup>.

**422.** Les troisième différence importante concerne les contrôles. En France, le ministre est mis en mesure d'approuver non seulement, comme en Belgique, les statuts de l'association, mais aussi les règlements intérieurs et les délibérations des organes impliquant des questions de principe définies par les statuts ou règlements intérieurs.

**423.** La quatrième différence à noter concerne enfin le régime juridique des décisions. En France, les décisions relatives au fonctionnement interne de l'institution sont redevables du droit privé. Pour la Belgique francophone, on a soutenu plus haut que certaines de ces décisions —celles qui engagent le respect du principe de pluralisme, par exemple précisément la décision du conseil d'administration de reconnaître ou non à tel ou tel groupement la qualité de membre associé— devraient se voir appliquer le régime des actes administratifs unilatéraux soumis aux "lois" du service public <sup>160</sup>.

**424.** On le voit, c'est la portée précise du principe de pluralisme qui différencie le plus fondamentalement les statuts en vigueur en France et en Belgique. Et c'est la deuxième des différences que l'on vient de relever qui s'avère la plus décisive à cet égard, à savoir l'absence de représentation des tendances et des groupements dans les organes de gestion en France, par contraste avec leur représentation de droit dans les mêmes organes en Belgique. Ce qui est particulièrement frappant, c'est de constater qu'A.H. Mesnard présente l'absence de représentation des groupements comme une implication légale de

---

158. A.H. MESNARD, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, op. cit., p. 500, note 14.

159. A.H. MESNARD, *Le statut juridique...*, op. cit., p. 413.

160. On ne confondra pas le statut de "membre associé" et celui de "membre adhérent" : cfr not. J.-M. CHANDELLE, op. cit., p. 344-349. Une décision de refus d'adhésion ou d'exclusion d'un adhérent n'est pas, dans la thèse ici proposée, relative au fonctionnement interne de l'association, mais redevable du domaine des prestations destinées aux usagers. Dans ce domaine, l'application des "lois" du service public est aussi bien défendable en France qu'en Belgique.

"l'obligation de neutralité politique et confessionnelle affirmée dans les statuts-types" <sup>161</sup> et inhérente aux règles essentielles du service public en général, à savoir la neutralité du service et l'égalité devant le service <sup>162</sup>. Le même auteur approuve en outre cette mise à l'écart des groupements hors des organes de gestion et leur cantonnement dans des procédures seulement consultatives, en jugeant qu'une association plus étroite aux décisions présenterait le danger "qu'ils déterminent à eux seuls la 'politique culturelle' des Maisons de la Culture qui doivent rester ouvertes à tous et tenir compte des adhérents individuels, souvent plus nombreux" <sup>163</sup>.

Cette appréciation est d'autant plus révélatrice que son auteur ne se dit pourtant pas favorable "à la définition classique de la neutralité" qu'il exprime très bien comme une "neutralité par élimination des facteurs de différenciation" <sup>164</sup>. Il accepte le caractère "engagé" de toute culture et sinon la valeur, au moins la nécessité du "pluralisme culturel". "La seule façon d'atténuer les antagonismes culturels (...) est de leur donner des moyens normaux de s'exprimer", écrit-il ainsi <sup>165</sup>. Mais il n'en reste pas moins redevable, inconsciemment sans doute, de la conception française de la neutralité qui, quand elle n'élimine pas les "facteurs de différenciation" et les représentants d'intérêts collectifs antagonistes, juge naturel des les cantonner hors des organes de décision et de gestion les plus nobles <sup>166</sup>.

Le principe du pluralisme tel qu'il est conçu en Belgique s'inscrit, à cet égard, aux antipodes du principe de neutralité à la française. En Belgique, les facteurs de différenciation sont dûment identifiés, et les représentants des principaux intérêts collectifs en conflit sont invités à cogérer avec les représentants des pouvoirs publics les domaines les plus exposés à ces conflits. A la différence de la neutralité, le pluralisme consiste donc non à refouler, mais à *intégrer* les facteurs de différenciation dans la composition et le fonctionnement des organes responsables, et à favoriser les *consensus* dans les actes de gestion et les décisions qu'ils prennent.

---

161. A.H. MESNARD, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, op. cit., p. 500.

162. Cfr *ibid.*, p. 522 et du même auteur, *Le statut juridique ...*, op. cit., p. 422.

163. A.H. MESNARD, *Le statut juridique ...*, op. cit., p. 413, note 21.

164. *Ibid.*, p. 415, à propos — il est vrai — des "Maisons des Jeunes et de la Culture" qui obéissent à une philosophie et à une structure différentes, précisément plus participatives. Mais son adhésion au "pluralisme culturel" paraît revêtir une portée générale, au-delà du cas des M.J.C.

165. *Ibid.*, p. 415, note 27.

166. Et de ne leur concéder que le bénéfice de procédures consultatives, ou celui de participer à la gestion d'organes moins nobles comme les M.J.C.

Au cours des discussions préparatoires à l'arrêté royal du 5 août 1970, c'est le terme de neutralité qui avait été retenu initialement. Puis le souci d'exprimer l'importance accordée aux tendances a conduit le législateur à préférer la notion de pluralisme <sup>167</sup>. La comparaison avec le régime français confirme la pertinence de cette option terminologique.

## B. Du côté flamand

**425.** Avant le décret du 16 juillet 1973, le régime des Centres culturels en Flandre ne repose que sur des directives adressées par le ministre de la Culture aux communes et provinces désireuses de bénéficier des subventions de l'Etat. Le mécanisme est le suivant. Un arrêté royal du 13 mai 1965 prévoit l'octroi de subventions par le ministre des Travaux publics, sur proposition du ministre de la Culture, couvrant 60% des dépenses consenties par les provinces et les communes pour l'achat ou la construction de bâtiments à usage culturel <sup>168</sup>. Le ministre de la Culture subordonne sa proposition au respect par ces collectivités de diverses conditions concernant la conception de la gestion des Centres. Ces conditions sont exposées dans des directives de 1967 <sup>169</sup>.

Les Centres culturels y sont définis comme des bâtiments destinés à servir de points de rencontre permanents pour les diverses branches de la culture populaire, au service d'une communauté ou d'une région. Ils doivent assurer non seulement une fonction de diffusion culturelle mais aussi d'éducation populaire pour les adultes. La commune ou la province doit en être propriétaire. Ils doivent être ouverts à tous sans que des convictions idéologiques, politiques ou religieuses puissent entrer en ligne de compte. Une enquête sociologique doit préalablement fixer les besoins culturels des associations et de la population. La politique générale de chaque Centre culturel doit être confiée à un "conseil culturel" composé des délégués de toutes les associations culturelles, tandis qu'un conseil d'administration composé d'une quinzaine de personnes représentatives des tendances

---

167. Cfr V. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 73, note 60.

168. A.R. du 13 mai 1965 modifiant l'arrêté du Régent du 2 juillet 1945 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'église et associations de polders et wateringues, reproduit in *Foyers culturels et Maisons de la Culture*, *op. cit.*, p. 84-85. Cet arrêté a aussi été appliqué dans la partie francophone du pays, mais en combinaison avec l'arrêté royal précité du 5 août 1970.

169. Cfr not. E. GOEDLEVEN, *Les Centres culturels : instruments de démocratisation de la culture*, in *Culture et politique culturelle*, Documents-Cepess, 1965/6, p. 152-164 ; J. DE ROECK, *Les Centres culturels en Flandre*, in *Septentrion*, 1983, n°3, p. 38-43 ; D. VERMEULEN, *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuiling, de professionalisering et het overheidsbeleid*, Leuven, Helicon, 1985, p. 214-215.

idéologiques et des diverses expressions de la culture populaire est chargé de la gestion des affaires courantes. Enfin, un arrêté royal du 18 mai 1966 a créé une Commission consultative pour les Centres culturels néerlandophones.

**426.** Il faudra attendre le décret du 16 juillet 1973 "relatif à l'octroi de subventions-traitements aux fonctionnaires culturels travaillant dans les Maisons de la Culture agréées qui favorisent la vie culturelle au sein de la communauté linguistique néerlandaise" <sup>170</sup> pour disposer d'un cadre normatif en bonne et due forme. Il n'y a pas lieu d'en faire un long commentaire ici car si le décret est antérieur au jour où la loi du pacte culturel a acquis force obligatoire —c'est-à-dire le 26 octobre 1973 <sup>171</sup>— il est postérieur à la conclusion du pacte culturel en tant qu'accord politique —qui date du 24 février 1972— et se conforme déjà à celui-ci <sup>172</sup>. On n'est donc plus dans l'ordre des antécédents de la loi du pacte culturel, mais pratiquement déjà dans celui de ses applications. Les quelques observations suivantes suffiront pour se convaincre de ce que le principe de pluralisme a trouvé dans ce décret une traduction législative analogue à la version réglementaire francophone du 5 août 1970.

Le décret définit le concept de Maison de la Culture comme

"une institution pluraliste ayant son siège dans un bâtiment et dont les activités ont pour objet :

1° de fournir des locaux permettant d'assurer l'animation socio-culturelle sous *toutes* ses formes pour *toutes* les couches de la population ;

2° d'être le point de rencontre *permanent* des *diverses* manifestations et formes de l'animation culturelle au sens le plus large ;

3° de favoriser l'animation socio-culturelle sous *toutes* ses formes et d'assurer l'*adaptation* à l'évolution des besoins ;

4° de favoriser la rencontre et la collaboration de *toutes les couches de la population de la région intéressée*" <sup>173</sup>.

Pour être agréée par le ministre de la Culture néerlandaise, une Maison de la Culture doit être créée soit par "une ou plusieurs communes, soit une association de communes,

---

170. *Mon. b.*, 16 octobre 1973. Ce décret est aujourd'hui remplacé par celui du 24 juillet 1991 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux centres culturels néerlandophones qui favorisent la vie culturelle dans la Communauté flamande, *Mon. b.*, 10 octobre 1991. Cfr *infra*, n° 787.

171. La loi a été publiée le 16 octobre 1973.

172. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 223-225.

173. Art. 2. On retrouve dans ces quatre points les trois "lois" du service public : cfr les mots que nous avons soulignés.

soit une agglomération ou une fédération de communes, soit une province, soit la Commission néerlandaise de la culture de l'agglomération bruxelloise" 174.

Ce pouvoir organisateur "doit avoir le droit de propriété ou le droit de jouissance du bâtiment dans lequel elle s'est établie" 175. En outre, la Maison de la Culture doit être gérée soit par "le pouvoir organisateur assisté d'un conseil d'administration" paritaire et pluraliste 176, soit par une "A.S.B.L. à laquelle le pouvoir organisateur confie par contrat la gestion", et dont "chaque organe statutaire" est aussi paritaire et pluraliste 177. Le conseil d'administration qui assiste le pouvoir organisateur, tout comme celui qui gère l'A.S.B.L., doit donc être "composé pour une moitié de représentants du pouvoir organisateur, élus à la proportionnelle, et pour l'autre moitié de délégués de conseils agréés par le Ministre de la Culture néerlandaise, dont l'organisation et le fonctionnement seront déterminés par décret" 178. Ces conseils sont eux-mêmes composés de délégués désignés par les associations et organismes socio-culturels locaux 179.

Enfin, trois règles tirent du principe de pluralisme des implications importantes. Premièrement, pour l'une comme pour l'autre forme de gestion, il est stipulé qu'"on évitera autant que possible la prédominance d'une des tendances idéologiques et philosophiques ou d'un des groupements utilisateurs" 180.

Deuxièmement, si le conseil d'administration assistant le pouvoir organisateur —après approbation de chaque dépense par celui-ci— et les organes de gestion de l'A.S.B.L. sont habilités "à assumer la programmation et à fixer le contenu culturel des activités propres à la maison de la culture" 181, par contre, ils "n'ont pas le droit d'intervenir dans la programmation ni dans le contenu culturel des activités qui s'y déroulent à l'initiative des groupements utilisateurs" 182.

174. Art. 4, § 1, 1°.

175. Art. 4, § 1, 2°.

176. Art. 4, § 1, 3°, a.

177. Art. 4, § 1, 3°, b.

178. Art. 4, § 1, 3°, a. Formule analogue dans le 3° b.

179. Cfr décret flamand du 12 décembre 1974 réglant l'agrégation des conseils communaux de la culture et des loisirs culturels, *Mon b.*, 22 mars 1975. *Adde infra* n° 768, 900, 910, 914, 919 et 988.

180. Art. 4, § 1, 3°, a et b.

181. Art. 4, § 1, 3°, a, al. 3.

182. Art. 4, § 2, al. 1.

Troisièmement, "aucun groupement, poursuivant des buts culturels, ne peut se voir refuser l'utilisation de la Maison de la Culture pour des raisons idéologiques ou philosophiques" <sup>183</sup>.

On le voit, le principe de pluralisme reçoit dans ce décret une portée plus précise que dans l'arrêté francophone de 1970, mais l'esprit est fondamentalement le même. La seule différence importante consiste dans le choix que le décret flamand laisse aux pouvoirs publics organisateurs entre la formule de la gestion publique tempérée par un conseil d'administration paritaire et pluraliste, et la formule de la gestion par une A.S.B.L. comme du côté francophone. Il s'agit là manifestement d'un compromis entre les socialistes favorables à la première et les sociaux-chrétiens favorables à la seconde <sup>184</sup>. En pratique, chacune des deux aura à peu près autant d'adeptes <sup>185</sup>.

---

183. Art. 4, § 2, al. 2.

184. Cfr D. VERMEULEN, *op. cit.*, p. 224-225.

185. Cfr E. ANTONIS, *Te jong om oud te zijn : de kulturele centra in Vlaanderen*, in *Kultuurleven*, 1983, n°9, p. 770.

§ 4. *La consécration juridictionnelle du principe : de la para-légalité au droit étatique*

427. Trois arrêts de principe sont rendus par le Conseil d'Etat en matière de radio et de télévision, au cours de la seconde moitié des années soixante. Chacun fait progresser d'un pas le principe de pluralisme vers la consécration juridictionnelle. Le premier cantonne encore le pluralisme para-légal dans les marges du droit jurisprudentiel. Le second en assure une reconnaissance implicite. Et le troisième lui donne la victoire sur le droit étatique. C'est cette fascinante progression que l'on va retracer en suivant l'ordre chronologique des décisions.

**A. L'arrêt *Moulin et De Coninck* du 6 avril 1966<sup>186</sup> : le pluralisme para-légal cantonné dans les marges du droit jurisprudentiel.**

428. Cet arrêt a déjà retenu une première fois l'attention dans la mesure où il annonçait la positivation de l'autonomie culturelle en tant qu'idée de droit fédérale<sup>187</sup>. Il s'impose de prolonger ici cet examen pour souligner à présent sa portée sous l'angle du principe de pluralisme.

Le contexte législatif dans lequel il s'inscrit est connu. Il s'agit de la loi organique des instituts de la radiodiffusion-télévision belge du 18 mai 1960, et plus particulièrement des règles relatives à l'accès à l'antenne des associations et fondations<sup>188</sup>.

Le droit à l'antenne est défini par Charles Debbasch comme "la mise à la disposition des ondes dans des conditions égales aux représentants des groupements politiques", philosophiques, religieux ou patronaux et syndicaux<sup>189</sup>. Son aménagement juridique pose trois questions.

1. Est-ce qu'un institut public de radio-télévision est juridiquement tenu d'accorder un temps d'émission à des groupements de ce type ? 2. Comment identifier précisément ceux auxquels l'antenne sera offerte et faut-il reconnaître à certains d'entre eux un véritable droit subjectif à cet égard ? 3. Comment répartir le temps réservé à leur intention ?

186. C.E., 6 avril 1966, *Moulin et De Coninck*, n°11749, A.A.C.E., p. 321-336 et in *J.T.*, 1967, p. 401-409, avec les observations de J. GOL. Dans les références suivantes, on cite le *J.T.* Pour d'autres commentaires doctrinaux, cfr les études citées dans la note 220.

187. Cfr *supra*, n° 294-297.

188. Cfr *supra*, n° 384 et sv.

189. Ch. DEBBASCH, *Le droit à l'antenne. A propos de l'organisation de la campagne électorale*, in D., 1967, Chr., p. 19.



# 1. L'accès à l'antenne des groupements : une obligation ou une faculté ?

**429.** A la première question, on sait que le droit positif belge a répondu successivement par l'affirmative, puis par la négative. La loi de 1960 énonce clairement une faculté et non une obligation, à la différence de la loi de 1930 <sup>190</sup>. Mais on sait aussi que la norme para-légale contenue dans l'accord politique du 2 août 1960 conclu en vue de l'exécution de la loi de 1960 prévoit que les habitués bénéficiaires de ces émissions ne pourraient voir leur situation modifiée "que moyennant accord entre les trois groupes idéologiques au sein des Conseils" d'administration <sup>191</sup>. Cette norme équivaut donc à une réponse affirmative donnée à la première question : l'institut est para-légalement tenu d'accorder un temps d'émission aux groupements politiques, philosophiques, religieux, patronaux et syndicaux, sous la seule réserve d'un très improbable consensus de la part des principaux bénéficiaires de cette "obligation" pour la lever.

On n'est pas surpris de ne repérer aucune trace de cet accord dans le raisonnement du Conseil d'Etat. Aussi, il se contente de déduire de l'article 28, § 5, de la loi du 18 mai 1960 que la R.T.B. et la B.R.T. ne sont nullement obligés de faire appel à la collaboration de tiers. Dans l'arrêt que l'on examinera à la suite de celui-ci, l'arrêt *Association protestante*, il le dira très clairement : "il appartient nécessairement aux instituts responsables de ce service public d'apprécier la nécessité, l'importance et la répartition de ces émissions" <sup>192</sup>. Dans le présent arrêt, il précise que la règle de la rigoureuse objectivité posée par l'article 20, § 1er, "n'a trait qu'aux émissions d'information assurées par les instituts eux-mêmes et qu'il ne peut dès lors servir de fondement à un moyen d'annulation" qui ne concerne que les émissions confiées à des tiers <sup>193</sup>. En reconnaissant aux conseils d'administration des instituts le pouvoir d'apprécier librement s'il y a lieu ou non de réserver un temps d'émission aux groupements privés, ces deux arrêts laissent la norme para-légale énoncée ci-dessus produire tous ses effets.

**430.** Le Conseil d'Etat aurait-il pu se montrer plus audacieux en déduisant de l'article 14 de la Constitution qui garantit "la liberté de manifester ses opinions, en toute matière", au moins le principe d'un droit du public à une information globalement conforme au principe de pluralisme et en interprétant l'article 28, § 5, de la loi du 18 mai 1960 à la

---

<sup>190</sup>. Cfr *supra*, n° 384.

<sup>191</sup>. Cfr *supra*, n° 385.

<sup>192</sup>. Arrêt *Association protestante* cité *infra* au n° 437, p. 401.

<sup>193</sup>. Arrêt *Moulin* cité *supra*, p. 405.

lumière de ce principe ? Telle est la démarche que fera, vingt ans plus tard, il est vrai, le Conseil constitutionnel français, notamment dans sa décision du 18 septembre 1986 <sup>194</sup>. Alors que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ne mentionne, comme l'article 14 de la Constitution belge, que la liberté d'expression, la juridiction constitutionnelle française en déduira

"que le *pluralisme* des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché" <sup>195</sup>.

C'est à partir de cette définition du principe de pluralisme que le Conseil constitutionnel examinera les dispositions de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui rendent obligatoire la réservation dans l'audiovisuel public d'un temps d'émission pour les formations politiques, les organisations syndicales et professionnelles et les principaux cultes. Il rangera ces dispositions dans la catégorie de celles qui "permettent d'assurer le respect de l'objectif de pluralisme dans le secteur public de la communication audiovisuelle" <sup>196</sup>.

Il est évident qu'il serait anachronique et illogique de reprocher au Conseil d'Etat belge de ne pas avoir eu l'audace manifestée par le Conseil constitutionnel français, alors que le premier statue vingt ans avant le second, et dans un contentieux administratif qui ne l'autorise pas à censurer l'éventuelle inconstitutionnalité de l'article 28, § 5, de la loi du 18 mai 1960. La confrontation n'en est pas moins intéressante car elle permet de situer les arrêts *Moulin* et *Association protestante* quant à ce premier point, en deça de la

---

194. Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, Décision n°86-217 DC, in *A.J.D.A.* 1987, p. 102 et sv., avec une note de P. WACHSMANN.

195. Décision précitée, p. 103.

196. *Ibid.*, p. 104. Pour plus de détails, cfr J. CHEVALLIER, *Le nouveau statut de la liberté de communication*, in *A.J.D.A.*, 1987, p. 70-71.

consécration constitutionnelle du principe de pluralisme que l'on trouvera par contre dans l'arrêt *Lenaerts* examiné ci-après <sup>197</sup>.

Pour le reste, on relèvera encore que dans les années soixante, le droit positif français ne comprenait aucun texte sur le droit d'antenne des groupements, en dehors de l'hypothèse des campagnes électorales <sup>198</sup>. Le droit positif belge est donc à ce moment plus conforme aux exigences du pluralisme <sup>199</sup>, même s'il n'accède pas à la formulation du principe ni de son corollaire consistant dans le caractère obligatoire de la réservation d'un temps d'émission au profit des groupements.

## 2. *L'identification des bénéficiaires du droit à l'antenne*

**431.** Une fois que la R.T.B. ou la B.R.T. a décidé de confier des émissions aux groupements, sur la base de quels critères doit-elle identifier ceux auxquels l'antenne sera offerte ? L'arrêt *Moulin* répond à cette deuxième question en distinguant trois règles.

**432.** La première règle consiste à reconnaître encore au profit des conseils d'administration le pouvoir discrétionnaire de procéder à cette identification. Aucune association ne peut leur opposer un droit subjectif à l'antenne, souligne la haute juridiction :

"l'article 14 de la Constitution —qui garantit à chacun la liberté d'expression, mais uniquement par ses propres moyens— n'instaure, ni au profit d'une personne, ni au profit d'un groupe de personnes, un droit subjectif quelconque à l'émission de programmes au moyen de la radiodiffusion officielle ; [...] le refus de donner la parole à une personne ou à un groupe au micro de la B.R.T. ne constitue donc pas une violation de l'article 14 en tant que tel" <sup>200</sup>.

Cette première règle a de nouveau pour effet de laisser la norme para-légale que l'on sait régir la détermination des bénéficiaires du droit d'antenne. Il faudra attendre la loi du pacte culturel —son article 18 en l'occurrence— pour voir cette norme transformée en une disposition du droit positif de l'Etat. On passera alors officiellement de la liberté-franchise au droit-créance : l'accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics sera garanti au profit des tendances idéologiques et philosophiques représentées

---

197. La comparaison entre la timidité des arrêts *Moulin* et *Association protestante*, et l'audace de l'arrêt *Lenaerts* a bien été relevée par A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann. dr. Louv.*, 1987, p. 109.

198. Cfr Ch. DEBBASCH, *Traité du droit de la radiodiffusion radio et télévision*, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 353-354.

199. Sauf qu'à l'inverse du droit français, il ne contient aucun texte à propos des tribunes concédées aux partis en période de campagne électorale.

200. Arrêt *Moulin* cité, p. 405.

dans les Conseils culturels. L'arrêt *Moulin* n'anticipe donc pas cette consécration législative des tendances idéologiques et philosophiques au titre de créanciers du droit d'antenne <sup>201</sup>.

**433.** Une deuxième règle formulée par le Conseil d'Etat vient cependant limiter le pouvoir discrétionnaire reconnu par la première aux organes d'administration des instituts. Elle est déduite de l'article 6 de la Constitution :

"en cas d'attribution d'un temps d'émission aux partis, il convient d'appliquer les mêmes critères à tous les partis politiques, c'est-à-dire que seuls pourront être utilisés des critères légalement admissibles, parce que fondés sur des différences objectives entre les partis et conformes aux buts légaux que le conseil d'administration peut et doit poursuivre", c'est-à-dire "l'occupation rationnelle du temps d'émission" <sup>202</sup>.

Tout le litige porte sur la validité du critère d'accès à l'antenne de la B.R.T. retenu en l'espèce, à savoir la représentation du parti qui en sollicite le bénéfice par au moins un député flamand et un sénateur flamand. On a déjà examiné en détail les objections auxquelles ce critère se heurte sur le plan de l'autonomie culturelle <sup>203</sup>. Pour le reste, il pose le problème classique des seuils de représentativité que l'on rencontre dans tout partage opéré entre des partis politiques, qu'il porte sur des temps d'antenne <sup>204</sup> ou sur des moyens financiers <sup>205</sup>. Le seuil ici en cause, abstraction faite du problème de l'autonomie culturelle, n'est pas manifestement déraisonnable <sup>206</sup>.

201. Comme l'a bien fait remarquer à nouveau A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 109 et note 41.

202. Arrêt *Moulin* cité, p. 405.

203. Cfr *supra*, n° 294-297.

204. Cfr pour la répartition des tribunes en période de campagne électorale, Ch. DEBBASCH, *Traité ..., op. cit.*, p. 353-366.

205. Cfr not. J.-Cl. COLLIARD, *Les partis politiques, oubliés des libertés publiques*, in *Etudes offertes à Claude-Albert Colliard*, Paris, Pédone, 1984, p. 419 et sv., Ch. DEBBASCH et J.M. PONTIER, *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz, 1982, p. 326-349 ; J.-P. JACQUÉ, *Le statut des partis politiques en Europe*, in *Les droits de l'homme, droits collectifs ou droits individuels*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 108 et sv. ; M. VERDUSSEN, *La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale*, in *Ann. dr. Louv.*, 1990/3, p. 277 et sv.

206. Comp. C.A., arrêt n°40/90 du 21 décembre 1990, *Mon. b.*, 31 janvier 1991 (à propos de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Mon. b.*, 20 juillet 1989) : "Le rôle central du Parlement national dans notre ordre juridique peut inciter le législateur à n'octroyer un soutien financier qu'aux seuls partis qui sont représentés dans les deux assemblées nationales par au moins un parlementaire élu directement. Cette limite ne peut pas être considérée comme excessive dans le cadre du système électoral belge en ce que celui-ci est basé sur la représentation proportionnelle et comporte un mécanisme d'apparement. (...) Enfin, la loi attaquée n'aboutit pas davantage à un *statu quo*, comme le soutient la partie requérante. En effet, après chaque élection législative, il doit être éventuellement procédé à une adaptation aux nouveaux rapports de force. Dans ces conditions, la limitation aux seuls partis représentés

**434.** L'arrêt pose encore une troisième règle, issue cette fois d'une combinaison des articles 14 et 6 de la Constitution :

"d'une part, si le conseil d'administration a mis un temps d'émission à la disposition des partis politiques, ce conseil doit laisser ces organisations diffuser leurs idées en toute liberté et, d'autre part, (...) tous les partis doivent pouvoir exercer ce droit dans les mêmes conditions, à savoir celles qui découlent de la limitation du temps d'émission et du caractère public de la diffusion, caractère qui a inspiré l'article 28, § 2, de la loi du 18 mai 1960"<sup>207</sup>.

Ce considérant a le mérite de rappeler le principe et les limites de la liberté d'expression accordée aux titulaires reconnus d'un droit d'émission.

**435.** On le voit, sans consacrer comme tel le principe de pluralisme, l'arrêt *Moulin* en circonscrit bien certains aspects, le principe de non-discrimination et celui de la liberté d'expression, liés l'un et l'autre à l'approche classique des libertés constitutionnelles comprises comme libertés-franchises. Mais il est encore en deça des autres aspects du principe de pluralisme liés à l'approche nouvelle des mêmes libertés comprises comme droits de créance. Le droit du public à disposer de programmes garantissant l'expression de toutes les tendances importantes n'est pas reconnu comme tel, pas plus que le droit corrélatif des dites tendances à accéder à l'antenne. Ces droits sont donc laissés sous l'emprise de la para-légalité.

### 3. *La répartition du temps d'antenne*

**436.** L'aménagement juridique du droit à l'antenne pose enfin une troisième question : une fois ses bénéficiaires identifiés, il faut encore trouver un critère objectif de répartition du temps réservé à leur intention. Ici le principe de pluralisme est le plus souvent compris comme impliquant un principe de proportionnalité. Dans son traité de droit comparé de la radiotélévision de 1967, Charles Debbasch l'écrivait déjà : "une répartition strictement égalitaire qui méconnaîtrait la puissance respective des groupes n'est pas concevable en dehors d'une période électorale : elle conduirait, en fait, à l'inégalité due à la représentation de groupements peu importants. Aussi, on s'oriente en général dans la plupart des Etats (...) vers une répartition du temps tenant compte du nombre d'adhérents

---

dans les deux Assemblées par au moins un parlementaire élu directement peut être considérée comme proportionnelle à l'objectif poursuivi".

207. Arrêt *Moulin* cité *supra*, p. 405.

du groupe (nombre d'adeptes d'une confession, représentation parlementaire du parti politique)" <sup>208</sup> .

Dans l'arrêt *Moulin*, la question centrale portait plus précisément sur la validité du seuil de représentativité, que sur le principe de proportionnalité. Mais celui-ci n'en a pas moins été validé par le Conseil d'Etat au cours de son raisonnement.

"Les résultats électoraux ont incontestablement une valeur indicative —ne fût-elle pas absolue— pouvant contribuer à évaluer l'intérêt qu'un parti peut susciter dans la population". "En cas d'attribution d'un temps d'émission aux partis", "la prise en considération" "des différences objectives dans la situation des partis" quant au nombre de députés et de sénateurs élus directement qu'ils totalisent chacun, "n'est contraire à aucune règle et est donc légalement admissible, puisque les différences retenues présentent un rapport avec le but légitimement poursuivi, à savoir l'occupation rationnelle du temps d'émission" <sup>209</sup>.

Appliqué à des entités qui ont vocation à voir leur force évaluée en chiffres, le principe de proportionnalité ne pose guère de difficultés. Il en va tout autrement quand on l'applique à des entités beaucoup plus insaisissables comme des groupements philosophiques et religieux. C'est à cette caractéristique que l'arrêt *Association protestante* doit tout son intérêt.

## **B. L'arrêt *Association protestante* pour la radio et la télévision du 26 mai 1966 <sup>210</sup> : le pluralisme para-légal implicitement reconnu par le droit jurisprudentiel.**

### *1. Présentation de l'arrêt*

**437.** Comme la précédente, cette deuxième décision concerne l'accès des associations et fondations à l'antenne de la R.T.B.-B.R.T. Il s'agit cette fois des émissions religieuses et philosophiques. En 1960, celles-ci se répartissent comme suit à la R.T.B., émissions françaises :

- A la télévision :

Emissions religieuses catholiques : 26 émissions de 30 minutes par an, messe dominicale tous les 15 jours.

Emissions religieuses protestantes : 5 ou 6 émissions de 30 minutes par an, 3 émissions de culte par an.

Emissions religieuses israélites : néant.

<sup>208</sup>. Ch. DEBBASCH, *Traité ...*, op. cit., p. 352.

<sup>209</sup>. Arrêt *Moulin* cité *supra*, p. 404-405.

<sup>210</sup>. C.E., 26 mai 1966, A.S.B.L. *Association protestante pour la radio et la télévision*, n°11.838, A.A.C.E., p. 485-492 et in J.T., 1967, p. 399-401. Dans les références suivantes, on cite le J.T.

Emissions de philosophie et de morale laïques : 18 émissions de 30 minutes par an (interruption pendant les mois d'été).

- A la radiodiffusion sonore nationale :

Emissions religieuses catholiques : 30 minutes le dimanche et les jours de fêtes, messe dominicale tous les 15 jours.

Emissions religieuses protestantes : 15 minutes tous les 15 jours (de septembre à juin aux émissions flamandes, toute l'année aux émissions françaises), 3 ou 4 émissions de culte par an.

Emissions religieuses israélites : 20 minutes deux ou trois fois par an.

Emissions de philosophie et de morale laïques : 20 minutes par semaine <sup>211</sup>.

Le 14 septembre 1962, l'association protestante pour la radio et la télévision s'adresse à la R.T.B. pour remettre en cause cette répartition et solliciter "un régime équivalent à celui accordé à l'association extérieure représentant le culte catholique romain, notamment en ce qui concerne la fréquence, la durée et l'horaire des émissions religieuses ordinaires et spéciales radiodiffusées et télévisées" <sup>212</sup>.

Le 14 janvier 1963, le conseil d'administration de l'Institut répond par la négative et décide "d'observer le statu quo en la matière". Il se justifie en remarquant

1° que l'égalité sollicitée "est pratiquement irréalisable, les programmes étant déjà encombrés par un grand nombre de rubriques régulières ; 2° que la loi organique n'oblige nullement la R.T.B. à l'instaurer ; 3° que l'horaire des émissions religieuses protestantes accuse une progression importante depuis leur création à la radiodiffusion sonore".

Prié de donner de plus amples explications, le président du conseil d'administration précise encore, le 5 février 1963, que le statu quo s'impose "afin de maintenir un équilibre entre les différentes émissions des associations agréées, notamment en proportion de l'importance numérique de leurs affiliés ou de leurs adeptes" <sup>213</sup>.

**438.** A l'appui de son recours au Conseil d'Etat contre cette décision, l'association protestante invoque notamment "la violation de l'article 14 de la Constitution belge qui dans le cadre des articles 14 et 18 de la même Constitution, garantit les principes de liberté et d'égalité des cultes et soumet dès lors l'Etat aux devoirs de neutralité et d'impartialité vis-à-vis des cultes pratiqués en Belgique" <sup>214</sup>, ainsi que "la violation de l'égalité des

---

211. Ces données sont reprises dans l'arrêt, p. 399.

212. *Ibid.*

213. *Ibid.*

214. *Ibid.*, p. 400.

usagers devant les services publics, tirée de l'article 6 de la Constitution" <sup>215</sup>. Elle précise que l'inégalité dans les programmes des émissions religieuses, selon qu'il s'agit du culte catholique ou du culte protestant, constitue une atteinte à l'exigence de neutralité, en l'occurrence "une intervention (...) en faveur de la propagation de telle doctrine plutôt que de telle autre" <sup>216</sup>. En tant qu'utilisateur des services de la R.T.B., dans le cadre de l'article 28 de la loi du 18 mai 1960, elle se prétend victime d'une discrimination fondée sur l'appartenance à un culte déterminé <sup>217</sup>. Et *last but not least*, "elle fait valoir que l'argument tiré de l'importance numérique des adeptes de tel ou tel culte ne peut être retenu, dès lors qu'aucun recensement officiel ne permet de déterminer exactement ce nombre, et que, d'autre part, la technique utilisée par la radiodiffusion et la télévision aboutit à atteindre un nombre illimité d'auditeurs et de spectateurs dans le même moment" <sup>218</sup>.

**439.** Le Conseil d'Etat juge cette argumentation non fondée. Il valide la décision du conseil d'administration de la R.T.B. à l'aide des six considérants que l'on reproduit ici intégralement :

"Considérant que l'égalité des cultes invoquée par la requérante n'implique pas que le même régime soit appliqué à tous les cultes ; qu'il n'est, à cet égard, qu'à se référer aux distinctions faites par le constituant lui-même entre cultes dont les ministres jouissent d'un traitement à charge de l'Etat (art. 56bis, 6°, de la Constitution) et les autres cultes, et par le législateur —notamment— dans la loi du 31 juillet 1963 fixant les traitements des ministres des cultes catholique, protestant-évangélique, anglican et israélite, entre les rémunérations payées aux ministres des cultes reconnus ;

Considérant que le problème des émissions religieuses ne se situe pas dans le domaine de l'exercice du culte, mais dans le domaine spécial de la radiodiffusion et de la télévision qui est essentiellement un domaine d'information et de délassement ; que l'objet de ces émissions soit de nature religieuse n'a pas pour effet de faire de ces émissions un acte du culte et de leur enlever le caractère général d'instrument de culture, de formation ou d'information qui est le propre de toute émission de radiodiffusion ou de télévision ; qu'à cet égard, les émissions religieuses constituent un élément des émissions de la Radiodiffusion-télévision belge, c'est-à-dire du programme qu'elle est chargée d'arrêter et de mettre à exécution en vertu de l'article 1er, § 2, de sa loi organique, et de contrôler et de surveiller en vertu de l'article 28, § 5, de la même loi ; qu'il appartient nécessairement aux instituts responsables de ce service public d'apprécier la nécessité, l'importance et la répartition de ces émissions;

---

<sup>215.</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>216.</sup> *Ibid.*, p. 400.

<sup>217.</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>218.</sup> *Ibid.*, p. 400.



Considérant que la partie adverse a estimé que la répartition des émissions religieuses entre les différentes associations agréées, se justifiait, notamment, par la 'proportion de l'importance numérique de leurs affiliés ou de leurs adeptes', et a décidé qu'il y avait lieu de réserver, dans ses programmes, plus de temps aux émissions religieuses catholiques qu'aux émissions religieuses protestantes, parce qu'il y avait, en Belgique, plus de catholiques que de protestants;

Considérant que la partie adverse pouvait légitimement avoir égard à l'importance respective des cultes telle qu'elle était notamment constatée chaque année dans le budget du ministère de la Justice;

Considérant que le dossier administratif montre que la partie adverse n'a pas entendu faire obstacle à la diffusion, sur les ondes, de la pensée religieuse protestante; que les pièces n° 8, 11, 25 et 28 de ce dossier indiquent, plus particulièrement, que la partie adverse a entendu maintenir, entre les associations et fondations agréées pour les différentes émissions religieuses, un équilibre fondé sur la situation objective des confessions religieuses, telle que cette situation apparaissait de la comparaison des chiffres ;

Considérant qu'eu égard à la mission dont la loi du 18 mai 1960 a chargé les Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, la partie adverse n'a excédé ses pouvoirs ni dans le choix du critère, ni dans l'application de celui-ci" <sup>219</sup>.

A première vue, l'arrêt fait une application aussi simple qu'incontestable du principe de pluralisme compris comme principe de proportionnalité. Les émissions religieuses se doivent d'être conçues comme un "instrument de culture, de formation ou d'information", au même titre que toutes les autres émissions programmées par la R.T.B. Il appartient à celle-ci "d'apprécier la nécessité, l'importance et la répartition de ces émissions". Mais elle doit respecter le principe d'égalité dans le choix du critère de répartition, entre les associations et fondations agréées à cette fin, du temps d'antenne qui leur est réservé. Le critère choisi en l'espèce est jugé parfaitement objectif puisqu'il s'agit d'un calcul de proportionnalité fondé sur le nombre des adeptes des différents cultes tel qu'il est notamment constaté "chaque année dans le budget du ministère de la Justice".

A y regarder de plus près, ce raisonnement n'est cependant pas convaincant, même si la doctrine l'a approuvé à la quasi-unanimité <sup>220</sup>. Il se heurte à trois objections et il occulte deux réalités.

---

<sup>219</sup>. *Ibid.*, p. 401.

<sup>220</sup>. Cfr not. R. ANDERSEN, *L'égalité des citoyens devant la loi dans la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux de l'annulation (1962-1972)*, in *R.J.D.A.*, 1973, p. 86 ; F. DELPÉRÉE et V. BOUCQUEY-RÉMION, *Liberté, légalité et proportionnalité*, in *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs*, Bruxelles, Bruylant 1982, p. 478 ; J. DE MEYER, *Levensbeschouwelijk en politiek pluralisme in openbare diensten*, in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, T. III, p. 87-88 ; M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle*, in *A.P.T.*, 1977-1978, p. 121 ; L. INGBER, *A propos de l'égalité dans la jurisprudence belge*, in *L'égalité*, vol. I, sous la dir. de H. BUCH, P. FORIERS et Ch. PERELMAN, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 31-33 ; P. MAHILLON, *Le protestantisme dans la*

## 2. Trois objections

**440.** Première objection : le critère tiré de l'importance numérique des adeptes des différents cultes est très problématique, et la solution du problème ne se trouve certainement pas dans les chiffres que présentent les budgets annuels du ministère de la Justice.

Le critère est problématique parce que —tous les sociologues de la vie religieuse le savent— une identification religieuse peut reposer sur des paramètres multiples : l'expérience religieuse, l'acceptation de dogmes, la participation régulière à des célébrations périodiques, une participation réduite aux seuls rites de passage, un comportement qui traduirait une certaine logique, etc.<sup>221</sup>. Selon que l'on adopte l'un ou l'autre de ces paramètres, les chiffres peuvent varier du simple au double. Ainsi, selon les renseignements fournis par les autorités ecclésiastiques à l'Administration des cultes, en 1960, les fidèles du culte catholique représentent près de 90% de la population<sup>222</sup>. Ce pourcentage paraît correspondre au nombre de baptisés. Si l'on prend, par contre, le

---

*jurisprudence belge depuis 1830*, in *Bulletin de la Société d'histoire du protestantisme belge*, IX-5, 1983, p. 101 ; A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann. dr. Louv.*, 1987, p. 106-109 ; K. RIMANQUE, *De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie*, in *R.W.*, 1969-1970, col. 1633 et sv. ; A. VANWELKENHUYZEN, *Les restrictions que la loi belge apporte aux libertés individuelles*, in *Rapports belges au VIIème Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, CIDC, 1966, p. 381, et IDEM, *Les relations entre l'Etat et les Eglises*, in *Rapports belges au VIIIème Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, CIDC, 1970, p. 608.

Les seuls auteurs critiques sont J. DE MEYER et K. RIMANQUE. Le premier craint que la jurisprudence des arrêts *Moulin* et *Association protestante* ne soit pas assez exigeante pour empêcher qu'"une majorité déterminée puisse abuser de sa position au détriment de la minorité, par exemple en établissant des critères de représentativité en manière telle que cette minorité ne trouverait pas ou pas suffisamment, à placer son mot" (*op. cit.*, p. 88). Le second vise plus précisément l'arrêt *Association protestante* en mettant en question l'objectivité du critère tiré de l'inscription sur le budget du Ministère de la Justice : d'une part, la non-reconnaissance d'un culte ne signifie pas nécessairement sa non-représentativité et, d'autre part, ce critère n'est pas pertinent en ce qui concerne les émissions de philosophie et de morale laïques. Cette double critique n'est cependant pas plus amplement développée.

221. Cfr par exemple K. DOBBELAERE, *La dominante catholique*, in *La Belgique et ses dieux. Eglises, mouvements religieux et laïques*, éd. par L. VOYÉ et autres, Louvain-la-Neuve, Cabay - Recherches sociologiques, 1985, p. 193 et sv. ; et A.P. FROGNIER, *Le clivage chrétiens-non chrétiens : image des relations et positions sur l'axe droite-gauche*, in *Valeurs laïques, valeurs religieuses*, éd. par M. MAT et A. VAN HAECHT, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 41 et sv.

222. A. VANWELKENHUYZEN, *Les relations entre l'Etat et les Eglises*, *op. cit.*, p. 593, note 1.

critère de la pratique religieuse dominicale, l'on observe, pour l'année 1962, une "moyenne se situant entre 40 et 45%" <sup>223</sup>.

Quant aux chiffres contenus dans les budgets annuels du ministère de la Justice, ils ne sont pas —et ne prétendent d'ailleurs pas être— strictement proportionnels au nombre d'adeptes des différents cultes reconnus. Ils correspondent seulement aux montants des traitements versés aux ministres des cultes, en vertu de l'article 117 de la Constitution et, à l'époque de l'arrêt, de la loi du 31 juillet 1963 fixant les traitements des ministres des cultes catholique, protestant-évangélique, anglican et israélite <sup>224</sup>. Ces montants sont tributaires du nombre des ministres de chaque culte, de leur grade et des taux de rémunération y correspondant. Or ces grades et ces taux sont propres à chaque culte <sup>225</sup>. En outre, le nombre d'emplois par grade que l'Etat reconnaît sur le plan financier ne dépend du nombre de fidèles déclarés que pour les cultes non catholiques. Par exemple, une paroisse protestante n'a droit à un "second pasteur" que si elle comprend plus de mille fidèles. Par contre c'est en fonction du nombre d'*habitants*, et non de *fidèles*, que cette répartition est faite quand il s'agit du culte catholique. Ainsi une paroisse rurale de 1.400 *habitants* a droit à un vicaire pour assister le culte indépendamment du nombre de *fidèles* <sup>226</sup>. "Cette pratique administrative", commente Jan De Groof, s'inscrit dans la logique du régime des relations entre l'Etat et les Eglises en Belgique, une logique qui s'appuie sur "le caractère majoritaire de l'opinion catholique" <sup>227</sup>. Ce n'est pas le lieu de discuter de la légitimité et de la pertinence de cette justification qui renvoie à toute la controverse sur la "cause" du paiement des prêtres par l'Etat <sup>228</sup>. De ce qui précède, on peut se borner à conclure qu'en toute hypothèse, les chiffres qui apparaissent dans les

---

223. Ce chiffre a été établi sur la base d'un recensement effectué dans toutes les paroisses du pays le troisième dimanche d'octobre 1992 : cf. X, *Structures et évolution du "monde catholique" en Belgique*, C.H. du CRISP, n° 352-353-354, 10 février 1967, p. 10-11.

224. *Mon. b.*, 20 août 1963. C'est la première loi qui règle les traitements des ministres de tous les cultes. Auparavant ceux des ministres des cultes non catholiques étaient fixés par arrêté royal : cf. *Rapport fait au nom de la Commission de la justice* par M. HERMANS, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1962-1963, n°614/2.

225. Selon le rapport cité dans la note précédente, un effort a été fait en 1963 pour établir un "certain parallélisme" entre les taux de rémunération des différents chefs de culte. Les écarts restent notables cependant.

226. Cfr J. DE GROOF, *De herziening van het artikel 117 van de Grondwet en de erkenning van de vrijzinnigheid*, in *T.B.P.* 1986, p. 469-481, ici p. 475.

227. *Ibid.*, p. 475.

228. Cfr not. R. GEORGES, *La nature juridique des traitements du clergé catholique dans la Constitution belge de 1830*, in *Ann. Dr. et Sc. pol.*, 1962, p. 85-122 ; A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 602 et sv. ; H. WAGNON, *La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique*, in *Ann. Dr. et Sc. pol.*, 1964, p. 59-86.

budgets annuels du ministère de la Justice ne sont pas, contrairement à ce que laisse entendre le Conseil d'Etat, strictement proportionnels au nombre des fidèles des différents cultes.

**441.** Dira-t-on qu'ils révèlent au moins "l'importance respective des cultes" telle que le législateur l'apprécie sous l'angle particulier de leur financement indépendamment de tout recensement ? Sans doute, mais ils se heurtent alors à une deuxième objection. Dans la logique de l'autonomie culturelle qui s'impose en pareille circonstance selon la jurisprudence de l'arrêt *Moulin* et *De Coninck* que nous avons déjà étudié <sup>229</sup>, il aurait fallu avoir égard à l'importance respective des cultes dans la seule Belgique d'expression française. En effet, le nombre de prêtres et de fidèles n'est pas le même en Belgique francophone et en Belgique néerlandophone. Les statistiques de l'époque le démontrent clairement <sup>230</sup>. Or, les montants qui figurent dans les budgets annuels du ministère de la Justice ne font évidemment pas cette distinction. Le critère retenu n'est donc pas pertinent sous ce deuxième point de vue, à moins de dire que la sixième chambre francophone du Conseil d'Etat qui a rendu l'arrêt qui nous occupe est en désaccord sur ce plan avec la septième chambre flamande qui a rendu l'arrêt *Moulin* ...

**442.** Plus fondamentalement encore, le critère se heurte enfin à une troisième objection. A supposer qu'il soit pertinent pour répartir un temps d'antenne réservé à des émissions exclusivement religieuses, il ne l'est en tout cas pas dans le cas d'espèce où ce temps est réparti entre des émissions religieuses et philosophiques. Car on ne saurait perdre de vue que le délicat partage des heures d'émission en cause ne se fait pas seulement entre des associations culturelles, mais aussi entre celles-ci et une association de défense de la laïcité —que l'on a déjà présentée en son temps <sup>231</sup>—. L'arrêt ne l'ignore pas puisqu'il relève dans ses premiers considérants qu'en 1960, les émissions de philosophie et de morale laïques bénéficient d'un quota de 18 tranches de 30 minutes par an. Toutes les références qu'il invoque à l'appui de son raisonnement : l'article 56 bis, 6° de la Constitution —maintenant abrogé, pour cause de discrimination précisément <sup>232</sup>—, la loi

---

229. Cfr *supra*, n° 294-297.

230. Cfr XXX, *Structures et évolution du "monde catholique" en Belgique*, op. cit., p. 10-11 : "La moyenne des pratiquants dominicaux est estimée à environ 60% des habitants en région flamande, à environ 40% en région wallonne et à environ 35% dans l'arrondissement de Bruxelles", selon l'enquête précitée de 1962.

231. Cfr *supra*, n° 268 et 320.

232. Cfr V. DE COREBYTER, *Laïcité et cultes dans la Constitution*, in *Culture et démocratie*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 104.

du 31 juillet 1963 et les budgets du ministère de la Justice, sont inaptes à justifier la part du temps d'antenne réservé à l'émission "La Pensée et les Hommes" dont on a déjà souligné l'importance aux yeux du monde laïque <sup>233</sup>.

C'est en vertu d'une norme para-légale que la répartition du temps d'antenne entre les émissions religieuses et philosophiques a été faite. L'arrêt donne à cette répartition un brevet de constitutionnalité en la présentant comme une simple application de la règle constitutionnelle de l'égalité. Mais cette présentation ne doit pas faire illusion. Pour bien saisir la portée de la norme para-légale que cette référence à la Constitution occulte, il faut rappeler l'existence de deux réalités dont l'arrêt ne parle pas.

### 3. L'égalité et la para-légalité

**443.** Première réalité. Les données factuelles et juridiques qu'il présente s'échelonnent entre le 28 mars 1960, date à laquelle est adoptée la répartition en cause, et le 5 février 1963, date de la lettre du président du conseil d'administration commentant la décision attaquée de statu quo du 14 janvier 1963. Ce que l'arrêt ne dit pas, c'est que le 1er juin 1961, ledit conseil modifie la répartition au profit des émissions de philosophie et de morale laïques. A ce moment, il reconnaît, écrit Georges Van Hout, le président de *La Pensée et les Hommes*, "l'égalité des droits en durée, fréquence, budget et localisation dans les programmes, pour la tendance religieuse catholique et pour la tendance laïque" <sup>234</sup>. On peut imaginer que la demande formulée le 14 septembre 1962 par l'association protestante n'est pas étrangère à cette décision. Le passage de 18 émissions annuelles depuis 1957 à 26 à partir de 1961 n'est évidemment pas justifié par une augmentation proportionnelle des adeptes de la laïcité : aucune étude statistique n'a révélé une croissance de 30% sur cette courte période.

Le problème du dénombrement des membres de la communauté non confessionnelle est, du reste, encore plus aigu que celui que pose le chiffrage des appartenances confessionnelles <sup>235</sup>. Les responsables du Centre d'action laïque et de l'*Unie der Vrijzinnige Verenigingen* évoquent un taux de 10 à 15% de la population. Mais ce

---

<sup>233</sup>. Cfr *supra*, n° 268 et 320.

<sup>234</sup>. G. VAN HOUT, *La Pensée et les Hommes. Fondation et développement*, in *La Laïcité et les médias*, éd. par J. LEMAIRE, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 11. Les laïques flamands n'obtiendront cette égalité que quelque vingt ans plus tard (cf. *ibid.*, p. 12). On retrouve ici la logique de l'autonomie culturelle.

<sup>235</sup>. Cfr not. J. DE GROOF, *op. cit.*, p. 474-475 ; R. HAMAIDE, *Pour la reconnaissance de la laïcité*, Bruxelles, C.A.L., 1974 ; F. PERIN, *Germes et bois morts dans la société politique contemporaine*, Paris-Bruxelles, Rossel, 1981, p. 185-191.

nombre serait établi en déduisant du total de cette population ceux qui sont considérés comme appartenant à une confession religieuse. Or, comme l'écrit F. Perin, "l'arithmétique, surtout par voie de soustraction, n'a jamais créé une communauté. Il existe bien des associations laïques actives (...), mais le nombre de leurs membres cotisants n'atteint évidemment pas ce pourcentage mentionné plus haut. Au nom de quoi ces associations prétendent-elles, d'office, représenter l'ensemble de la population qui ne pratique aucun culte ?" <sup>236</sup>.

On ne peut donc que conclure que la répartition égalitaire du temps d'antenne entre les émissions catholiques et les émissions laïques est dénuée de tout fondement quantitatif. La seule solution pour clarifier l'ensemble du régime belge des cultes et de la laïcité ne serait-elle pas un recensement périodique effectué dans l'anonymat, ainsi que l'a proposé F. Perin <sup>237</sup> ? En l'absence de cette solution, les critères de répartition sont boîteux. En l'espèce, le véritable fondement de celle que l'association protestante critique se trouve dans une deuxième réalité dont l'arrêt ne dit mot.

**444.** Cette deuxième réalité, c'est à nouveau l'accord politique conclu entre les dirigeants des trois partis traditionnels le 1er août 1960 en vue de l'exécution de la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la Radiodiffusion-Télévision Belge <sup>238</sup>. La double norme para-légale que ce pacte politique consacre ici peut s'énoncer comme suit : la répartition du temps d'antenne réservé aux émissions politiques, philosophiques ou religieuses doit être décidée avec l'accord des trois groupes idéologiques représentés au sein des conseils d'administration de la R.T.B. et de la B.R.T. Toute décision prise dans le respect de cette exigence est présumée fondée sur un critère conforme au principe de pluralisme. Pour le monde chrétien comme pour la laïcité organisée — "beaucoup mieux représentée dans les Parlements que dans la population elle-même", selon F. Perin <sup>239</sup>, les compromis conclus en vertu de cette norme para-légale ont toutes les chances d'être favorables. Pour les protestants qui sont "hors mondes", ces chances sont plus aléatoires.

**445.** On ne saurait conclure sans poser la question suivante : le Conseil d'Etat aurait-il pu annuler la décision incriminée en montrant qu'elle fait une distinction dénuée de tout critère objectif, et donc non conforme à la règle constitutionnelle de l'égalité ? Une

---

<sup>236</sup>. F. PERIN, *op. cit.*, p. 186.

<sup>237</sup>. *Ibid.*, p. 189-200.

<sup>238</sup>. Cfr *supra*, n° 264 et sv.

<sup>239</sup>. F. PERIN, *op. cit.*, p. 185.

réponse nuancée s'impose. Certes, il y a aisément moyen de démontrer que le critère avancé par la R.T.B. à l'appui de sa décision n'est pas pertinent pour justifier la répartition telle qu'elle a été opérée de l'ensemble des heures réservées aux émissions religieuses et philosophiques, et par conséquent non plus pour justifier la part attribuée aux émissions protestantes. Mais il paraît très difficile de trouver un critère alternatif qui serait objectif sans revoir l'ensemble du régime juridique en vigueur des cultes et de la laïcité. Il est donc compréhensible que la haute juridiction administrative se soit contentée d'un critère fragmentaire et approximatif qui donne un caractère apparemment raisonnable à la répartition en cause. La présomption instituée par la norme para-légale énoncée plus haut n'aurait pu être renversée par elle que si la répartition décidée conformément à la règle de procédure posée par la même norme avait contredit manifestement la règle constitutionnelle de l'égalité. Comme ce n'était pas le cas, il ne lui restait plus qu'à consacrer cette répartition directement issue de la para-légalité en lui appliquant le sceau de la constitutionnalité. C'est ainsi que l'on peut voir dans l'arrêt *Association protestante* une reconnaissance implicite du pluralisme para-légal. Rendu deux ans plus tard, l'arrêt *Lenaerts* va pousser cette reconnaissance bien plus loin, en lui faisant franchir cette fois explicitement le seuil de la positivation.

### **C. L'arrêt *Lenaerts* du 25 juillet 1968 <sup>240</sup> : le pluralisme para-légal triomphant dans le droit jurisprudentiel**

**446.** On sait que l'accord politique du 2 août 1960 conclu "en vue de l'exécution de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la Radiodiffusion-Télévision Belge" ne s'intéressait pas seulement aux émissions politiques, philosophiques et religieuses, mais aussi —et d'abord— à la composition des conseils d'administration et du personnel de la R.T.B.-B.R.T. On a analysé en détail ses prescriptions sur ces deux plans. On se souvient en particulier du débat consacré par la Chambre des Représentants à la répartition des emplois convenue dans le pacte, et à la question de sa constitutionnalité <sup>241</sup>.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'arrêt *Lenaerts*. Tout son intérêt est d'apporter à cette question précise de constitutionnalité une réponse juridictionnelle aussi argumentée que surprenante : aux yeux du Conseil d'Etat, la répartition des emplois prescrite par l'accord non seulement n'est pas contraire à la Constitution, mais doit être considérée comme une implication du principe de pluralisme qui dérive lui-même de l'article 6 de la

---

<sup>240</sup>. C.E., 25 juillet 1968, *Lenaerts*, n°13.122, A.A.C.E., p. 670-681. L'arrêt a été rendu sur avis contraire de l'auditeur.

<sup>241</sup>. Cfr *supra*, n° 372 et sv.

Constitution. Il est permis de voir dans cet arrêt l'aboutissement du long processus de positivation du principe de pluralisme dont on a décrit toutes les étapes depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Avec lui, le pluralisme para-légal conquiert l'ultime poche de résistance du droit positif étatique. Après lui, l'article 6 bis introduit dans la Constitution en 1970 et l'article 20 de la loi du pacte culturel du 16 juillet 1973 n'auront aucune peine à en assurer le triomphe définitif.

L'on se propose de présenter d'abord les considérants décisifs de l'arrêt (1), d'en dégager ensuite la portée juridique quant au principe de pluralisme (2), et d'en fournir enfin une évaluation critique (3).

### 1. *Présentation de l'arrêt*

**447.** Les faits de la cause, les arguments du requérant et les réponses du Conseil d'Etat peuvent se résumer comme suit. Le 30 novembre 1964, le conseil d'administration de la B.R.T. nomme Marcel Coole au grade de directeur à l'effet de pourvoir à l'emploi vacant de directeur des stations régionales. Un des quatre candidats évincés, Xavier Lenaerts, introduit contre cette décision un recours en annulation fondé sur quatre moyens. Seuls le premier et le dernier sont à retenir ici.

**448.** Le premier fait valoir que la nomination est intervenue en méconnaissance du principe selon lequel les titres de tous les candidats doivent être dûment examinés, appréciés à leur valeur objective et comparés entre eux. Le Conseil d'Etat rejette cette estimation. Il démontre que

"le conseil d'administration a effectivement examiné et apprécié les titres et mérites de tous les candidats, en particulier ceux du requérant, et que les motifs de la préférence donnée à M. Coole peuvent être déterminés avec certitude à partir des procès-verbaux et des documents auxquels ils se réfèrent ; qu'il s'avère , en outre, que ces motifs restent en deçà des limites normales du pouvoir d'appréciation spécifique de l'autorité qui nomme et que, dès lors, aucune faute ne peut, en droit, y être décelée" <sup>242</sup>.

**449.** Le dernier moyen —le plus important pour ce qui nous concerne— soutient pour sa part que la nomination est entachée de détournement de pouvoir. Elle aurait été mue par deux mobiles déterminants étrangers aux intérêts du service : d'une part, celui de servir les intérêts personnels de M. Coole et, d'autre part, celui "d'exécuter purement et simplement l'accord qui a été conclu le 2 août 1960 entre les partis nationaux et qui tend à répartir les emplois culturels de la R.T.B. dans des proportions déterminées" <sup>243</sup>.

---

242. Arrêt *Lenaerts* cité *supra*, p. 676.

243. *Ibid.*, p. 679.



Quant au premier mobile, le Conseil d'Etat montre "qu'aucun des éléments de preuve produits par le requérant n'emporte la conviction" qu'il a joué un rôle déterminant dans la nomination querellée <sup>244</sup>.

Quant au second auquel on va réserver toute l'attention dans les lignes qui suivent, la haute juridiction constate qu'il constitue en effet "le véritable motif de la nomination de M. Coole" <sup>245</sup>. Elle avait déjà relevé dans l'exposé des circonstances de fait de la cause, l'existence de l'accord politique du 2 août 1960 tel que les interpellations de MM. Collard et Van der Elst l'avait révélé aux membres de la Chambre. Voici en quels termes la haute juridiction présente l'accord en question :

"Considérant que, le 24 janvier 1961 —soit après la publication du premier arrêté organique du 18 octobre 1960 fixant le cadre du personnel de la 'B.R.T.' et des premières nominations fondées sur cet arrêté—, le Ministre compétent fut interpellé, à la Chambre des Représentants, par le chef du parti d'opposition le plus important de l'époque sur le fait que, contrairement à ce que prévoyait un accord conclu le 2 août 1960 entre les trois partis nationaux —dont ledit parti d'opposition de l'époque—, son parti n'avait pas obtenu la part qui avait été convenue dans les nominations, rendues publiques, de fonctionnaires dirigeants des services d'émission, et que l'interpellateur insista plus particulièrement sur la nécessité de nommer en plus, aux émissions néerlandaises, un directeur culturel de sa tendance politique ; que, dans sa réponse du 24 janvier 1961, le Ministre de l'époque confirma l'existence de l'accord entre les trois partis et donna l'assurance qu'on s'y tiendrait ; qu'il ajouta qu'une modification du cadre fixé récemment était imminente et que le conseil d'administration ferait, en temps opportun, les nominations nécessaires en conformité de l'accord conclu, en sorte que ce serait seulement après ces nominations qu'il pourrait être examiné si l'accord avait été respecté ou non ; que cette prise de position publique du Gouvernement fut, il est vrai, suivie, le 6 juin 1961, d'une nouvelle interpellation développée à la Chambre des Représentants par le chef de groupe d'un parti d'opposition moins important, qui n'avait pas été associé à l'accord, mais que cette interpellation ne donna lieu à aucune censure parlementaire désapprouvant la politique annoncée par le Ministre" <sup>246</sup>.

Dans son examen du moyen, le Conseil d'Etat considère qu'il y a

"lieu d'admettre que la déclaration qu'un Ministre exerçant un pouvoir de tutelle à l'égard de la politique suivie par la R.T.B. a faite en séance publique de la Chambre des Représentants du 24 janvier 1961 en réponse à une interpellation relative à l'équilibre politique des nominations à la R.T.B., fait connaître la portée réelle de cette politique". Il ajoute "que c'est également à juste titre que le requérant prétend trouver la confirmation de cet objectif de gestion dans la déclaration d'un membre du conseil qu'il a extraite du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 23 juillet 1963 ; que dès lors, il y a lieu de tenir pour acquis que le conseil d'administration de la 'B.R.T.', qui est d'ailleurs

---

244. *Ibid.*, p. 679.

245. *Ibid.*, p. 680.

246. *Ibid.*, p. 674. Sur ces deux interpellations, voy. *supra*, n° 372 et sv.

composé suivant un dosage politique, veille effectivement à ce que l'accord tripartite du 2 août 1960 soit réellement exécuté lors des nominations de fonctionnaires dirigeants aux services d'émission, dont la nomination attaquée de M. Coole ; qu'il importe, en conséquence, d'apprécier la convenance administrative de l'objectif qui a présidé à l'accord du 2 août 1960 et qui constitue le véritable motif de la nomination de M. Coole, à savoir la réalisation d'un certain équilibre des tendances politiques et philosophiques dans l'administration de la R.T.B., non seulement au niveau du conseil d'administration mais encore à celui des fonctionnaires dirigeants" <sup>247</sup>.

**450.** Voilà le Conseil d'Etat mis au pied du mur. Voilà pour la première fois une juridiction obligée de juger le pluralisme para-légal à l'aune de la règle constitutionnelle, sur le terrain conflictuel par excellence où celle-ci a toujours paru inconciliable avec celle-là <sup>248</sup>. Pour s'acquitter de cette tâche pour le moins délicate, le Conseil d'Etat va aligner quatre considérants dont l'importance est telle qu'il convient de les reproduire intégralement.

Le premier considérant situe d'emblée le problème au niveau des "tendances politiques et philosophiques" érigées de manière apodictique en bénéficiaires collectifs du principe constitutionnel d'égalité —et non au niveau individuel des candidats à une nomination ou à une promotion dont les droits ne seront examinés que dans les deuxième et troisième considérants— :

1. "Considérant qu'en vertu du principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution, toute tendance politique et philosophique a le droit de se voir traitée par l'autorité, sur le même pied que les autres ; que la neutralité et l'objectivité auxquelles l'autorité est tenue, en vertu de ce principe, à l'égard des tendances politiques, religieuses ou philosophiques, peut légitimement l'amener —et, bien souvent, doit l'amener— à les ignorer délibérément dans l'exercice de sa mission administrative ; qu'il peut toutefois se révéler impossible d'adopter une telle attitude lorsque, dans l'exercice de sa mission culturelle —comme, du reste, dans celui de nombreuses autres missions qui lui sont de plus en plus imposées—, l'autorité ne peut plus se borner à jouer un rôle purement permissif mais doit intervenir de manière active et positive ; que, dans ce dernier cas, loin de pouvoir ignorer les tendances politiques et les convictions philosophiques, l'autorité doit, au contraire, tenir compte de leur diversité et des caractères propres de chacune d'elles, en d'autres termes, elle doit adopter vis-à-vis des courants politiques et philosophiques représentatifs une attitude positive et pratiquer à leur égard une politique pluraliste positive ; que tel est sans nul doute le cas pour les services d'émission, qui sont soumis en permanence aux impulsions des grands courants d'idées et doivent continuellement y réagir ; que, une fois admise, la nécessité de pratiquer, dans un tel service, une politique orientée vers le pluralisme se répercute inéluctablement sur l'organisation de la direction de ce service ; que c'est, en effet, une mission difficile que de faire place, dans une égale mesure, aux diverses

---

247. *Ibid.*, p. 679-680.

248. Cfr *supra*, n° 250 et sv ; n° 265 et sv. ; n° 371 et sv.

tendances politiques et philosophiques, d'autant que l'égalité de traitement à laquelle il faut tendre implique que, dans certaines limites, il soit aussi tenu compte de l'importance sociale inégale de chacune d'entre elles ; qu'il paraît invraisemblable que des personnes chargées de la gestion de services d'émissions puissent faire totalement abstraction de leurs propres convictions et pratiquer une politique objective pluraliste ; qu'il paraît indispensable, d'autre part, à la bonne marche des services d'émission que les organisations politiques et philosophiques intéressées —et, de manière générale, le public— aient confiance dans les organes de gestion qui se voient confier la direction des services de radiodiffusion et de télévision ; que leur méfiance inévitable et la nécessité de la dissiper dans toute la mesure du possible ont amené le législateur à assurer également aux organes de gestion mêmes une composition à base pluraliste, où les tendances les plus représentatives interviennent dans une proportion déterminée, ainsi qu'en témoignent les articles 6 et suivants de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, qui ont mis en place, à cet égard, un système de désignation des conseils d'administration assez compliqué ; qu'en raison même de la nature de la mission dévolue aux services d'émission, le conseil d'administration, voire la commission permanente, n'est toutefois pas en mesure de régler, par voie de directives, tous les détails de l'activité de ces services ; qu'il est de la nature des choses que la majeure partie de ce qui est réalisé quotidiennement dans et par les services d'émission est présentée et concrétisée suivant les indications des fonctionnaires dirigeants, de sorte que la politique que ces fonctionnaires pratiquent de manière largement autonome pose, en réalité, les mêmes problèmes que celles des organes de gestion suprêmes, à savoir la difficulté qu'il y a à admettre que ces fonctionnaires puissent se soustraire totalement et en toute occasion à l'emprise de leurs propres convictions et la nécessité de conserver néanmoins la confiance du public ; qu'il n'est dès lors pas incompatible avec les intérêts du service ni avec les principes généraux du droit public que l'autorité responsable cherche à renforcer et à justifier la confiance dans l'objectivité des services d'émission, non pas en forçant le public à en avoir dans l'objectivité de chaque fonctionnaire pris isolément, mais en faisant place au sein du groupe des fonctionnaires dirigeants dans une proportion déterminée, aux grands courants d'idées lors de l'élaboration et de l'application de la politique journalière du service d'émission de sorte que l'on soit en droit d'espérer que le jeu continu et neutralisateur des diverses opinions puisse, à longue échéance et dans l'ensemble, favoriser la mise en oeuvre d'une politique équilibrée et admissible pour l'immense majorité des auditeurs et des spectateurs, ce système offrant, en définitive, des garanties d'objectivité plus sérieuses que n'en peut fournir le système invraisemblable, fondé sur la confiance forcée dans l'objectivité nécessaire et totale de chaque fonctionnaire pris individuellement".

Le deuxième considérant confronte le principe de pluralisme que le premier vient de dériver de l'article 6 de la Constitution au droit d'égal accès aux emplois publics que contient le même article 6 :

2. "Considérant que l'égalité de traitement au sein du service, à laquelle les fonctionnaires peuvent prétendre à l'égard de l'autorité —en ce compris le droit de voir leurs aptitudes appréciées indépendamment de leurs convictions politiques—, peut, dans certains cas, devoir céder le pas aux principes plus fondamentaux et légalement reconnus qui régissent le fonctionnement du service, étant donné que, par essence, les fonctionnaires sont là pour servir le service et la mission qui lui est dévolue ; qu'il résulte de la loi du 18 mai 1960 sur les Instituts d'émission que la nécessité d'assurer l'objectivité de ces services dans l'accomplissement de

leur mission relève des principes les plus fondamentaux auxquels ces Instituts et leurs fonctionnaires doivent se plier".

Le troisième considérant ajoute aussitôt une limite à la supériorité hiérarchique que le second a reconnu au principe de pluralisme :

3. "Considérant, dès lors, que le souci d'assurer l'objectivité d'un service public comme celui de la R.T.B., lorsqu'il joue un rôle dans telle ou telle nomination, n'affecte pas la convenance administrative de celle-ci, pour autant que le bénéficiaire remplisse, pour le surplus, toutes les conditions de nomination requises et que ses aptitudes à exercer les fonctions à conférer ne se situent pas, de toute évidence, en-dessous du minimum à considérer comme raisonnable".

Le quatrième et dernier considérant conclut le raisonnement sous une forme récapitulative très claire :

4. "Considérant que M. Coole remplit toutes les conditions requises pour être nommé à l'emploi qui lui a été attribué, et qu'à aucun moment, le requérant n'a argué de son incapacité ; que les convictions politiques de M. Coole ont, sans nul doute, été prises en considération lors de sa nomination ; que le conseil d'administration n'a toutefois pas agi par esprit de parti, c'est-à-dire dans le souci de favoriser, à tout prix, un parti déterminé ou un de ses adeptes, ce qui, eu égard au dosage politique que la loi a voulu pour le conseil d'administration, est hautement invraisemblable ; qu'il appert, au contraire, que, s'il a été tenu compte des opinions politiques de M. Coole, c'est en vue d'appliquer la règle de gestion, rendue publique et, en fait, admise par les Chambres législatives, selon laquelle un équilibre politique et philosophique sera respecté, lors de la nomination de fonctionnaires dirigeants aux services d'émission, afin de garantir qu'il soit satisfait, de la manière la plus large, à l'exigence fondamentale d'objectivité dans le fonctionnement de la R.T.B. ; que le but que le conseil d'administration de la 'B.R.T.' a eu en vue, lors de la nomination de M. Coole, n'apparaît, dès lors, pas comme légalement inadmissible ; que le second moyen d'annulation, tiré du détournement de pouvoir, n'est pas davantage fondé" <sup>249</sup>.

## 2. Portée juridique de l'arrêt

**451.** Pour dégager la portée juridique de ces quatre considérants, il convient d'abord de situer l'arrêt dans la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux nominations attaquées pour un prétendu détournement de pouvoir <sup>250</sup>. Les seuls arrêts qui prononcent une annulation pour ce motif concernent chaque fois la nomination d'un secrétaire communal —on remarquera la différence d'enjeux par rapport à la présente affaire— et se gardent bien d'évoquer le motif probablement politique de la nomination <sup>251</sup>. Ils se contentent de

249. Arrêt *Lenaerts* cité *supra*, p. 680-681.

250. Cfr J. SAROT, *Fonction publique et contrôle juridictionnel*, in *A.P.T.*, 1982, p. 28-31 et J. SALMON, *Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 294-299.

251. Cfr C.E., 29 mai 1951, *Exelmans*, n°898, *A.A.C.E.*, p. 215-217 ; C.E., 30 juin 1951, *Exelmans*, n°985, *A.A.C.E.*, p. 305-308 ; C.E., 1er avril 1952, *Schraepen*, n°1419, *A.A.C.E.*, p. 252-256 ; C.E., 11 juin 1952, *Schraepen*, n°1632, *A.A.C.E.*, p. 536-540 ; C.E., 6 mai 1953, *Matthys*,

montrer qu'elle a été décidée pour servir les intérêts particuliers du candidat. Il s'agit de cas patents où l'on ne voit pas l'ombre d'un but licite tiré du bon fonctionnement du service. Ces arrêts ne sont cependant pas très clairs à propos de la question de savoir si un détournement de pouvoir présuppose que la preuve soit faite, dans l'hypothèse où plusieurs buts distincts auraient été poursuivis, que *tous* soient illicites <sup>252</sup>.

On remarque, par contre, que dans des arrêts de 1953 et de 1967 qui, eux, repoussent le grief du détournement de pouvoir, le Conseil d'Etat exige une telle preuve <sup>253</sup> : seule une nomination *uniquement* ou *purement* politique pourrait être annulée sur cette base. Cette preuve "de l'inexistence de toute intention droite" <sup>254</sup> est tellement difficile à faire qu'elle n'a jamais été considérée comme établie jusqu'à présent, en tout cas depuis l'arrêt *Janssens* du 31 juillet 1961 <sup>255</sup>. Aussi, le détournement de pouvoir est devenu "une

n°2425, A.A.C.E., p. 577-582; C.E., 16 juin 1953, *Matthys*, n°2574, A.A.C.E., p. 810-814; C.E., 8 juillet 1954, *Detry*, n°3563, A.A.C.E., p. 681-683; C.E., 26 octobre 1954, *Detry*, n°3748, A.A.C.E., p. 882-883; C.E., 20 décembre 1960, *Janssens*, n°8292, A.A.C.E., p. 974-976; C.E., 3 juillet 1961, *Janssens*, n°8712, A.A.C.E., p. 603-607.

252. Comp. J. SALMON, *op. cit.*, p. 299, note 5.

253. Cfr C.E., 3 décembre 1953, *Lafontaine*, n°2957; A.A.C.E., p. 1359-1362; C.E., 22 mars 1967, *Priem*, n°12.300, A.A.C.E., p. 330-336. Les quatre considérants suivants de l'arrêt *Lafontaine* méritent d'être reproduits : "Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier administratif et de l'enquête à laquelle il a été procédé, que l'appréciation des aptitudes professionnelles respectives des deux candidats par leurs supérieurs hiérarchiques directs est entièrement favorable au requérant, que cette opinion n'est contredite par aucun des éléments soumis à l'appréciation du Conseil d'Etat; qu'elle n'est pas expressément contestée par la partie adverse qui, dans son mémoire en réponse, invoque exclusivement la liberté de choix ;

Considérant qu'il ressort également du dossier administratif et de l'enquête à laquelle il a été procédé, que la candidature de Van Kriekinghe a été soutenue par une organisation syndicale dont l'intéressé lui-même faisait partie ;

Considérant que, si l'ensemble des circonstances qui ont entouré la nomination de Van Kriekinghe font apparaître, sinon l'inexistence, tout au moins l'insuffisance grave des motifs qui ont déterminé la décision incriminée, le détournement de pouvoir ne pourrait être démontré que s'il était établi que la partie adverse, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, s'est uniquement inspirée de considérations étrangères à l'intérêt du service ;

Considérant que le Ministre se trouvait devant la nécessité de pourvoir à la place devenue vacante de conseiller d'expertises ; que la preuve d'appuis politiques ou syndicaux dont Van Kriekinghe aurait bénéficié ne suffit pas à démontrer que le Ministre s'est inspiré uniquement, dans l'accomplissement de l'acte de nomination incriminé, de considérations étrangères à l'intérêt du service".

254. Selon l'expression de J. SALMON, *op. cit.*, p. 299, qui désapprouve cette exigence de preuve d'un fait négatif.

255. En ce sens, J. SAROT, *op. cit.*, p. 30. Pour un cas récent qui confirme la difficulté de convaincre la Conseil d'Etat d'un cas de détournement de pouvoir, cfr C.E., 18 janvier 1993, *Lessire*, *Journal des Procès*, n°234, 5 mars 1993, p. 34-39, avec les observ. de F. OST.

pièce de musée" selon l'expression de P. Martens <sup>256</sup>, et la censure de l'arbitraire qu'il permet est obtenue aujourd'hui grâce au contrôle des motifs. Un exemple de nomination purement politique annulée de cette manière peut être trouvé dans l'arrêt *Gallien* du 2 juillet 1987 <sup>257</sup>.

Comment, dans ces conditions, ne pas être frappé par l'arrêt *Lenaerts* ? A la différence de la jurisprudence des arrêts *Lafontaine* et *Priem* de 1953 et de 1967, cet arrêt admet a priori que la nomination querellée pourrait être annulée pour détournement de pouvoir si son seul "mobile déterminant" était illicite. Du coup, il aborde de front le délicat problème posé par l'accord politique du 2 août 1960 dont l'exécution, reconnaît-il, "constitue le véritable motif de la nomination de M. Coole". Autrement dit, le Conseil d'Etat aurait pu, s'il l'avait voulu, contourner ce problème en restant fidèle à la jurisprudence des arrêts *Lafontaine* et *Priem*. Il se serait alors contenté de la démonstration de ce que la nomination était en tout cas fondée sur une sérieuse et effective comparaison des titres et mérites de tous les candidats, et n'aurait évoqué l'accord du 2 août 1960 que pour dire qu'il n'était pas établi que la B.R.T. se serait inspirée *uniquement* de celui-ci.

En choisissant la jurisprudence inverse qui admet le détournement de pouvoir en cas d'illicéité du seul but déterminant ou prépondérant, le Conseil d'Etat est donc animé par la volonté "politique" de rendre un arrêt de principe statuant en droit sur la constitutionnalité de la règle de l'équilibre politique et philosophique dans les nominations à la R.T.B.-B.R.T.

**452.** Ce préalable étant acquis, il convient maintenant d'examiner la portée juridique de cet arrêt en posant sept questions précises à propos du principe de pluralisme qu'il consacre en guise de réponse au dit problème de constitutionnalité.

1. Quels sont la source et le contenu du principe de pluralisme ? 2. Quel en est le champ d'application ? 3. Quelle en est la nature juridique ? 4. Quelle en est la valeur juridique ? 5. Quelle en est la portée juridique au regard de la règle constitutionnelle de l'égal accès aux emplois publics ? 6. Qui en sont les bénéficiaires et quelle en est la portée juridique au regard des règles constitutionnelles consacrant les libertés de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'association ? Quelle est la nature du contrôle de son application ?

---

<sup>256</sup>. P. MARTENS, *Egalité et non-discrimination devant le Conseil d'Etat*, in *Egalité et non-discrimination*, Antwerpen, Kluwen, 1991, p. 157.

<sup>257</sup>. C.E., 2 juillet 1987, *Gallien*, n°28.391, R.A.C.E., n°28.390 à 28.403, p. 2.

a) *La source et le contenu du principe de pluralisme*

**453.** Pour justifier la règle para-légale de l'"équilibre des tendances politiques et philosophiques dans l'administration de la R.T.B., non seulement au niveau du conseil d'administration mais encore à celui des fonctionnaires dirigeants", alors que la loi du 18 mai 1960 la limite au premier niveau, le Conseil d'Etat montre qu'elle dérive d'un principe de pluralisme qui est lui-même déductible du principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution appliqué aux tendances en question. Pour opérer cette déduction, il distingue deux hypothèses.

Dans la première, le principe de l'égalité des tendances implique un principe de *neutralité* des autorités publiques. Il s'agit de tous les cas où celles-ci peuvent "se borner à jouer un rôle purement permissif". Elles doivent alors traiter chaque tendance "sur le même pied que les autres". Dans un important avis du 8 mai 1970 sur le projet devenu la loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de l'*Universitaire Instelling Antwerpen* (U.I.A.), la section de législation du Conseil d'Etat tiendra exactement le même raisonnement, en y ajoutant une référence explicite au principe de *non-discrimination* : "La société moderne doit (...) respecter toute conviction philosophique, idéologique ou religieuse", et pour "sauvegarder le principe de l'égalité devant la loi", s'interdire d'"établir des discriminations parmi les tendances précitées" <sup>258</sup>. Pour respecter ce double principe de neutralité et de non-discrimination, précise encore l'arrêt *Lenaerts*, il suffit pour l'autorité de "les ignorer délibérément dans l'exercice de sa mission administrative". On retrouve ici ce que nous avons appelé dans la section précédente consacrée à l'affirmation politique du principe de pluralisme, la *liberté culturelle* comprise comme liberté-franchise et associée à une obligation d'abstention des pouvoirs publics <sup>259</sup>.

Dans la deuxième hypothèse, le même principe de l'égalité des tendances implique non plus une exigence de neutralité passive, mais "une politique orientée vers le pluralisme", dit l'arrêt *Lenaerts*. Il s'agit de tous les cas où, "dans l'exercice de sa mission culturelle —comme, du reste, dans celui de nombreuses autres missions qui lui sont de plus en plus imposées— l'autorité publique "doit intervenir de manière active et positive" <sup>260</sup>. Il en

---

258. Avis reproduit dans *Doc. parl.*, Chambre s.o. 1970-1971, n°763/1, p. 10-36, ici p. 16. L'avis sera cité ci-après sous le terme : *Avis U.I.A.* Les autres citations seront extraites des considérants de l'arrêt *Lenaerts* reproduits ci-dessus.

259. Cfr *supra*, n° 336 et sv.

260. La même expression se retrouve dans l'*avis U.I.A.*, p. 16.

va ainsi, en particulier, quand elle doit organiser "des services publics chargés d'une mission culturelle" au sens large <sup>261</sup>, comme les Instituts de la R.T.B.-B.R.T. ou l'*Universitaire Instelling Antwerpen* <sup>262</sup>. On retrouve ici le phénomène de l'Etat-providence et les implications de ce que nous avons appelé le *droit à la culture* compris comme droit-créance <sup>263</sup>. Et exactement comme dans les textes politiques et juridiques que nous avons commentés qui cherchent à concilier la liberté culturelle et le droit à la culture à l'aide d'un principe de pluralisme compris comme principe de *participation* <sup>264</sup>, l'arrêt *Lenaerts* concilie la liberté culturelle des tendances politiques et philosophiques et le droit du public à bénéficier des missions culturelles du service public de l'audiovisuel, par la reconnaissance d'un droit de ces tendances à participer elles-mêmes à "l'élaboration et (à) l'application de la politique journalière du service d'émission".

**454.** Le principe de pluralisme —que l'arrêt présente par la périphrase : "nécessité de pratiquer (...) une politique orientée vers le pluralisme", ou une "politique pluraliste positive", ou encore une "politique objective pluraliste"— est donc déduit du rapprochement de deux exigences différentes : "l'égalité de traitement" des tendances politiques et philosophiques qui découle de l'article 6 de la Constitution, d'une part, et l'obligation pour l'Etat d'organiser les services de radio-diffusion et de télévision pour garantir le droit à la culture, d'autre part. Ce "droit à la culture" est visé, de manière implicite, mais certaine, via le concept de "mission culturelle" s'imposant à l'autorité publique de sorte que celle-ci "*doit* intervenir de manière active et positive". La difficulté de concilier ces deux exigences est évoquée quand l'arrêt observe qu'un tel service public culturel est nécessairement "soumis en permanence aux impulsions des grands courants d'idées" et tenus de "continuellement y réagir". La conciliation est alors trouvée dans une interprétation déterminée du concept d'*objectivité* dont le Conseil d'Etat relève que la loi du 18 mai 1960 sur les Instituts d'émission a fait un "des principes fondamentaux auxquels ces Instituts et leurs fonctionnaires doivent se plier".

Cette interprétation de l'objectivité, c'est celle que retient la loi du 18 mai 1960 elle-même, à savoir une objectivité dont la principale garantie est recherchée dans "une composition à base pluraliste" du conseil d'administration "où les tendances les plus représentatives interviennent dans une proportion déterminée". L'objectivité est alors

---

261. *Ibid.*

262. Les particularités de l'*U.I.A.* seront présentées *infra*, n° 467.

263. Cfr *supra*, n° 8-11.

264. Cfr *supra*, n° 348 et sv.



comprise comme un rapport de "*confiance*" —le mot ou l'idée est utilisé à cinq reprises— que "les organisations politiques et philosophiques intéressées, et de manière générale le public", peuvent avoir à l'égard des "organes de gestion" ainsi composés et des "services d'émission" qu'ils dirigent <sup>265</sup>.

**455.** Cette "politique objective pluraliste" —entendons le principe de pluralisme— reçoit de la sorte un contenu relativement précis.

Primo, contrairement au principe de neutralité qui permet aux pouvoirs publics d'"ignorer les tendances politiques et les convictions philosophiques", le principe de pluralisme les oblige à "tenir compte de leur diversité et des caractères propres de chacune d'elles", ce qui suppose préalablement une délicate tâche d'*identification et de sélection* des "tendances les plus représentatives".

Secundo, le dispositif central du principe de pluralisme consiste en un double principe de *participation* et de *proportionnalité* : il faut "faire place, dans une égale mesure aux diverses tendances" au niveau de "l'organisation de la direction" du service, tout en tenant compte, "dans certaines limites, (...) de l'importance sociale inégale de chacune d'entre elles".

Tertio, le principe de pluralisme comporte enfin une *finalité* : la collaboration des "grands courants d'idée" à "l'élaboration et [à] l'application de la politique journalière du service d'émission" doit permettre "d'espérer que le jeu continu et *neutralisateur* des diverses opinions puisse, à longue échéance et dans l'ensemble, favoriser la mise en oeuvre d'une *politique équilibrée et admissible pour l'immense majorité* des auditeurs et des spectateurs". Le Conseil d'Etat résume ainsi, de manière très claire, la philosophie du pluralisme qui sous-tend toute l'évolution du droit public belge de la culture que l'on a retracée.

#### b) *Le champ d'application du principe de pluralisme*

**456.** Le noeud du problème est de savoir jusqu'où cette conception du pluralisme, qui est incontestablement celle du législateur, peut être poussée. On l'a vu, rien dans la loi du 18 mai 1960 ne permet son application à la composition du personnel des Instituts. Or, c'est précisément ce pas que le Conseil d'Etat franchit dans l'arrêt *Lenaerts*. La justification qu'il développe repose toute entière dans le concept clé que l'on vient de présenter, le concept de *confiance*. A trois reprises, il répète qu'il serait

---

<sup>265</sup>. La section de législation du Conseil d'Etat reprend exactement le même raisonnement dans son avis U.I.A., p. 16-17.

"invraisemblable" que les "fonctionnaires dirigeants" qui gèrent les services d'émission de manière bien plus effective et concrète que le conseil d'administration "puissent faire totalement abstraction de leurs propres convictions" et gagner de ce fait "la confiance du public". A partir de ce postulat, il juge légitime d'étendre la logique de la "composition à base pluraliste" appliquée par le législateur au seul conseil d'administration, à l'ensemble du "groupe des fonctionnaires dirigeants". Le public, appréhendé comme une pluralité de tendances politiques, religieuses et philosophiques, peut alors faire confiance dans l'objectivité globale des services d'émission grâce au "jeu continu et neutralisateur des diverses opinions" représentées parmi les fonctionnaires qui dirigent "la majeure partie de ce qui est réalisé quotidiennement dans et par les services d'émission".

"La règle de gestion" contenue dans l'accord politique du 2 août 1960 "selon laquelle un équilibre politique et philosophique sera respecté, lors de la nomination de fonctionnaires dirigeants aux services d'émission" apparaît ainsi, dans cette perspective, comme une simple implication légitime du principe de pluralisme préalablement déduit de l'article 6 de la Constitution.

**457.** Il reste cependant un problème majeur à régler : cette déduction en cascade conduit tout droit à une antinomie. En vertu du même article 6 de la Constitution — le Conseil d'Etat le reconnaît lui-même — les fonctionnaires ont "le droit de voir leurs aptitudes appréciées indépendamment de leurs convictions politiques". Pour résoudre cette antinomie, le Conseil d'Etat est obligé d'aborder, fût-ce implicitement, le double problème de la nature juridique et de la valeur juridique du pluralisme.

#### *c) La nature juridique du principe de pluralisme*

**458.** Quelle est la nature juridique de l'exigence du pluralisme et de son corollaire de l'équilibre politique et philosophique dans les nominations ? L'arrêt *Lenaerts* manque de clarté à cet égard. Il présente d'abord le pluralisme comme l'*objectif* d'une "*politique*" qu'il est "nécessaire de pratiquer". Il associe ensuite le pluralisme à l'objectivité rangée elle-même dans la catégorie des "*principes les plus fondamentaux*" et "*légalement reconnus*" auxquels la R.T.B.-B.R.T. et leurs fonctionnaires doivent se plier. Il évoque aussi, dans la même perspective, mais sans autre précision, les "*principes généraux du droit public*". Enfin, il qualifie le respect de l'équilibre politique et philosophique de "*règle de gestion, rendue publique et, en fait, admise par les Chambres législatives*".

**459.** Malgré ces oscillations terminologiques, il est probable que le pluralisme politique et philosophique possède bien dans l'esprit du Conseil d'Etat la nature juridique d'un principe général du droit public. Dans le présent contexte, et sans entrer dans toutes les

controverses qui affectent cette notion <sup>266</sup>, l'on entend par principe général de droit une norme juridique supérieure, le cas échéant non explicitement formulée par le droit écrit, dotée d'une généralité telle que son objet ou son hypothèse englobe "une série illimitée d'objets spécifiques aptes à être régis par des règles particulières" <sup>267</sup>, et exprimant des valeurs ou des objectifs fondamentaux de nature à offrir une justification de ces règles particulières. Trois indices montrent que le principe de pluralisme dégagé par le Conseil d'Etat répond bien à cette définition.

**460. Premier indice.** L'arrêt *Lenaerts* suggère que la participation des tendances politiques et philosophiques à la gestion de la R.T.B.-B.R.T. n'est qu'un cas particulier d'un principe devant, ou en tout cas pouvant s'appliquer partout où il y a lieu de concilier des politiques publiques interventionnistes susceptibles de heurter la sensibilité des tendances idéologiques et philosophiques avec le droit de celles-ci de se voir traitées sans discrimination. Le principe de pluralisme commande alors aux autorités publiques, ou au moins leur permet de "tenir compte de leur diversité et des caractères propres de chacune d'elles", et d'adopter à leur égard "une politique pluraliste positive". A ce niveau de généralité, les deux versions —multi-institutionnelle et mono-institutionnelle— de cette "politique pluraliste" restent ouvertes. Comme Jan De Meyer l'a bien souligné, "une même tendance" <sup>268</sup> caractérise ces deux versions. Qu'il s'agisse d'assurer le respect de la diversité des courants de pensée par une diversité plus ou moins correspondante d'institutions <sup>269</sup> ou par l'aménagement interne d'une seule institution publique <sup>270</sup>, l'Etat doit toujours "renoncer à une neutralité passive et tendre vers un pluralisme

---

266. Cfr not. dans une abondante littérature Ch. HUBERLANT, *Le droit administratif belge comprend-il des principes généraux non écrits ?*, in *Mélanges J. Dabin*, Bruxelles, Bruylant - Paris, Sirey, 1963, T. II, p. 661-690 ; W.J.GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit*, in *J.T.*, 1970, p. 557-581 ; Ph. GÉRARD, *Droit, égalité et idéologie. Contribution à l'étude critique des principes généraux du droit*, Bruxelles, FUSL, 1981 ; P. ORIANNE, *Introduction au système juridique*, Bruxelles, Bruylant, Louvain-la-Neuve, UCL, 1982, p. 75-90. R. DWORKIN, *Le positivisme*, in *Droit et société*, 1985, n°1, p. 31-50 ; Ph. GÉRARD, *Aspects de la problématique actuelle des principes généraux du droit*, in *Déviante et société*, 1988, vol. 12, n°1, p. 75-90.

267. Ph. GÉRARD, *Aspects ...*, op. cit., p. 78.

268. J. DE MEYER, *Levensbeschouwelijk en politiek pluralisme in openbare diensten*, in *Miscellanea W.J.Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, T. III, 1972, p. 92. L'auteur ne parle cependant pas d'un principe général de droit.

269. J. DE MEYER, op. cit., p. 81, parle dans ce cas de "pluralisme institutionnel". Nous croyons qu'il est plus clair de parler de "pluralisme multi-institutionnel".

270. J. DE MEYER, op. cit., p. 81, ne propose aucun terme particulier pour viser ce cas. F. DELPÉRÉE, *Presse et subventions*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, Bruxelles-Paris, Labor-Nathan, 1979, vol. I, p. 190, propose le terme de "pluralisme idéologique". Nous croyons qu'il est plus clair de parler de "pluralisme mono-institutionnel".

positif", consistant soit dans des "interventions financières" adéquates, soit dans une organisation déterminée d'un service public <sup>271</sup>.

**461.** Pour illustrer le pluralisme multi-institutionnel, M. De Meyer cite la loi du 29 mai 1959 dite du pacte scolaire, en ce qu'elle laisse aux parents le droit de choisir entre un enseignement non confessionnel et un enseignement confessionnel <sup>272</sup>.

Mais comment ne pas songer d'abord au régime des cultes et à toutes les autres applications de cette première modalité du pluralisme que l'on a identifiées dans le présent travail : dans les domaines de l'éducation populaire, des bibliothèques publiques, des organisations de jeunesse et des théâtres <sup>273</sup> ?

On doit aussi ajouter à ces exemples le droit de la sécurité sociale <sup>274</sup>. Comme l'écrit Pierre Denis, "au niveau des institutions de paiement, le régime [de la sécurité sociale] se caractérise, exception faite pour le secteur des pensions, par un pluralisme institutionnel qui s'explique, en partie, par le souci de maintenir certaines institutions créées avant la seconde guerre mondiale, à l'initiative des employeurs ou des organisations de travailleurs (sociétés mutualistes, organismes de paiement des allocations de chômage, caisses de compensation pour allocations familiales)" <sup>275</sup>. Pour L.E. Troclet, plus fondamentalement, "la thèse du pluralisme, en matière de chômage et d'assurance maladie en tout cas, découle d'une conception philosophique et politique fondamentale qui est partagée par une bonne partie du Parlement" <sup>276</sup>. Elle permet en tout cas aux travailleurs d'adhérer à l'organisme de paiement de leur choix, "ce qui garantit notamment (...) la liberté des convictions philosophiques et religieuses" <sup>277</sup>.

271. J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 92.

272. Cfr *ibid.*, p. 80-81. Il cite en particulier les articles 2 et 4 de la loi en question, et les articles 9 et 15 du pacte scolaire lui-même : cfr à ce sujet *supra*, n° 378 et sv.

273. Cfr *supra*, n° 183 et sv. ; 200 et sv. ; 256 et sv. ; 271 et sv.

274. En ce sens F. DELPÉRÉE, *Presse et subventions*, *op. cit.*, p. 190.

275. P. DENIS, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 1977<sup>3</sup>, p. 21-49.

276. L.-E. TROCLET, *La sécurité sociale en Belgique*, t. I, *Problèmes généraux de la sécurité sociale*, Bruxelles, U.L.B., Institut de Sociologie Solvay, 1961, p. 80. Cfr aussi dans le même ouvrage, les p. 65-129 ; 175-190 ; 213-224.

277. Ph. GOSSERIES et D. PLAS, *La vie privée et l'assurance maladie-invalidité*, in *Ann. dr. Louv.*, 1984/1-2, p. 131. Voy. dans la même étude les p. 129-132. Pour ce qui concerne l'assurance chômage, Ph. GOSSERIES et P. VAN DER VORST, *La vie privée et l'assurance-chômage*, in *ibid.*, p. 158-163 expriment plus de doutes sur la pertinence du pluralisme institutionnel : l'octroi des prestations touche-t-il vraiment, dans ce domaine, la personnalité du chômeur comme telle ? Sur l'ensemble du débat qui oppose, dans le domaine la sécurité sociale, les tenants du pluralisme institutionnel aux partisans d'un système unifié, voy. outre les références indiquées ci-dessus et dans les deux notes précédentes : G. SPITAEELS, *Réflexions sur la politique de sécurité sociale*, Bruxelles, Ed. de l'ULB, 1973, p. 33-35 ;

Enfin, mais postérieurement à l'arrêt *Lenaerts*, on retrouvera encore le pluralisme multi-institutionnel au coeur de deux autres régimes juridiques : celui de l'aide à la presse <sup>278</sup> et celui des aides aux organismes culturels privés visés par la loi du pacte culturel du 16 juillet 1973 <sup>279</sup>.

**462.** Quant aux manifestations juridiques du pluralisme mono-institutionnel, Jan De Meyer cite trois exemples : l'organisation, dans les écoles officielles, du libre choix entre l'enseignement de la religion et celui de la morale non confessionnelle <sup>280</sup>, le régime de la R.T.B.-B.R.T. <sup>281</sup>, et, postérieurement à l'arrêt *Lenaerts*, le statut de *l'Universitaire Instelling Antwerpen* <sup>282</sup>. On y ajoutera les exemples analysés dans le présent travail : l'A.S.B.L. Palais des Beaux-Arts de Bruxelles, le Théâtre national de Belgique, les centres culturels <sup>283</sup> et, de manière générale, toutes les institutions culturelles créées par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci, que la loi du pacte culturel régira <sup>284</sup>.

172-174, et V. GOFFART, *Et si l'on mettait tout cela ensemble*, in *La Revue nouvelle*, 1980, p. 483-489.

278. Cfr F. DELPÉRÉE, *Presse et subventions*, op. cit., p. 183-192 ; et H. DUMONT, *Quelques aspects du principe de pluralisme dans le droit public belge. A propos du pacte culturel et de l'aide à la presse*, rapport présenté au Centre interuniversitaire de droit public le 14 janvier 1981, inédit. Sur le régime juridique actuel de l'aide à la presse, voy. J.-P. DE COSTER, *Le soutien de la presse écrite*, in *Medias et service public*, sous la dir. de F. JONGEN, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 49-66.

279. Cfr *infra*, n° 747 et sv.

280. Cfr J. DE MEYER, op. cit., p. 82-83. Adde à ce sujet R. HOUBEN et F. INGHAM, *Le pacte scolaire et son application*, Bruxelles, Cepess, 1962<sup>2</sup>, p. 133-134 ; 138-140 ; 180 ; K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige-publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen*, Bruxelles, Bruylant, 1980, T. 2, p. 945-975 ; J. DE GROOF, *Droit à l'instruction et liberté d'enseignement*, Bruxelles, Cepess, 1984, p. 161-173 ; W. LAMBRECHTS, *De keuze tussen niet-confessionele zedenleer en godsdienst in het Rijksonderwijs*, note sous C.E., n°25.326, 14 mai 1985, *Sluijs*, in R. W., 1985-1986, col. 39-46 ; F. REYNTJENS, *Het einde van godsdienst en moraal ? Enkele bedenkingen bij het arrest Sluijs van de Raad van State*, in T.B.P., 1985-1986, p. 345-349 ; J. DE GROOF, *La révision constitutionnelle de 1988 et l'enseignement. La paix scolaire et son application*, Bruxelles, Story-Scientia, Cepess, 1990, p. 104-110 ; F. RINGELHEIM, *Morale et démocratie*, obs. sous C.E., n°35.442, 10 juillet 1990, *Vermeersch*, in *Journal des Procès*, n°186, 11 janvier 1991, p. 24-30 ; A. OVERBEKE, *Het eeuwige leven van godsdienst en moraal ?*, in T.B.P., 1991, p. 565-580 ; D. DEOM, *La neutralité de l'enseignement des Communautés et le choix entre le cours de religion et le cours de morale non confessionnelle*, in *Quels droits dans l'enseignement ?*, Brugge, La Charte, 1994, p. 103-119.

281. Cfr J. DE MEYER, op. cit., p. 83-88 et *supra*, n° 358 et sv.

282. Cfr *ibid.*, p. 88-92 et *infra*, n° 467.

283. Cfr *supra*, n° 161 et sv. ; 170 et sv. ; 390 et sv.

284. Cfr *infra*, n° 642 et sv.

On y adjoindra encore , plus tard aussi, l'expérience —sur le papier!— des écoles pluralistes <sup>285</sup>.

**463.** Le Conseil d'Etat songe très certainement à plusieurs de ces exemples parmi ceux qui datent d'avant 1968, quand il relève que ce n'est pas seulement "dans l'exercice de sa mission culturelle" mais aussi "dans celui de nombreuses autres missions qui lui sont de plus en plus imposées" que l'autorité doit pratiquer "une politique pluraliste positive" à l'égard des "courants politiques et philosophiques représentatifs".

Jan De Meyer parle seulement d'une "tendance" commune à tous ces domaines. Ne doit-on pas aller plus loin et reconnaître que l'on est bien devant un principe dont l'hypothèse et l'objet englobent une série illimitée d'objets spécifiques aptes à être régis par des règles particulières, et devant un principe qui exprime en outre une valeur bénéficiant en Belgique d'un large consensus ? On partage donc le jugement de M. Delpérée quand il estime que le principe de pluralisme n'est pas seulement "un voeu éminemment démocratique", mais qu'il est permis d'"y découvrir progressivement un principe juridique, en bonne et due forme, qui est appelé à présider à l'organisation de secteurs entiers de la vie sociale" <sup>286</sup>. Il n'en explicite pas le contenu, sauf en évoquant les deux modalités qu'on lui connaît. Le contenu commun à ces deux modalités gagne cependant à être précisé. Il paraît consister dans la ligne directrice suivante : les autorités publiques peuvent intervenir positivement —au minimum par l'octroi réglementé de subventions— dans des domaines où les diverses tendances idéologiques et philosophiques qui se sont développées en Belgique ont été les premières à entreprendre des actions d'utilité publique et où elles continuent d'assumer des activités importantes, pour autant que ces interventions publiques respectent la diversité, et plus précisément l'existence, la liberté et l'égalité desdites tendances que l'on peut considérer comme représentatives, et ce au nom d'un jugement de valeur reconnaissant le caractère positif de cette diversité. Voilà ce que paraît signifier le principe juridique du pluralisme idéologique et philosophique dans son acception la plus générale.

---

285. Cfr Loi du 14 juillet 1975, *Mon. b.*, 13 août 1975 et les commentaires de F. INGHAM, *Le pacte scolaire rénové*, Bruxelles, Cepess, 1975 ; J.-J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Bruxelles, Ed. universitaires, 1975, p. 200-203 ; K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding ...*, op. cit., vol. 2, p. 888-892 ; J. DE GROOF, *Droit de l'instruction et liberté d'enseignement*, Bruxelles, Cepess, 1984, p. 142 et sv. Adde les réflexions de A. HELLA, *Il y a pluralisme et pluralisme*, in *Revue générale*, 1977/2 ; IDEM, *L'école pluraliste, puis l'école unique ?*, in *Revue générale*, 1983/8-9, p. 84-87 ; G. FOUREZ (sous la dir. de), *Pluralismes et libertés d'enseignement*, Namur, Presses universitaires de Namur, 1987 ; et XXX, *Vers l'école pluraliste ?*, in *La Revue nouvelle*, 1972/9, p. 113-158.

286. F. DELPÉRÉE, *Presse et subventions*, op. cit., p. 190.

Pour le reste, l'essentiel réside dans le choix éminemment politique qui sera fait de la modalité multi-institutionnelle ou mono-institutionnelle du principe. Tantôt, c'est la Constitution elle-même qui fait ce choix <sup>287</sup> ; tantôt c'est au pouvoir législatif qu'il appartient de le faire <sup>288</sup>. Tantôt, le choix à faire est exclusif <sup>289</sup> ; tantôt les deux formules peuvent être juxtaposées <sup>290</sup>.

**464.** La modalité multi-institutionnelle peut se définir précisément comme suit : c'est une manière d'assurer le respect du principe général de pluralisme consistant dans la reconnaissance et le subventionnement d'institutions de caractère privé dotées d'une identité idéologique ou philosophique plus ou moins prononcée <sup>291</sup>, souvent mises en concurrence avec des institutions de caractère public <sup>292</sup>, et offrant aux citoyens la liberté du choix d'un recours à l'une ou à l'autre, soit pour accomplir les obligations que le droit leur impose <sup>293</sup>, soit pour bénéficier des services qu'elles leur proposent <sup>294</sup>.

**465.** Quant à la modalité mono-institutionnelle qui est plus précisément visée et consacrée par l'arrêt *Lenaerts*, on a déjà relevé comment celui-ci la définit, mais on gagne à affiner encore cette définition pour s'élever à la rigueur que commande la catégorie ici proposée des principes généraux du droit. On dira alors que c'est une manière d'assurer le respect du principe général de pluralisme consistant à associer les tendances idéologiques et philosophiques représentatives à la gestion ou aux prestations d'un service public, en évitant qu'une d'entre elles acquière une position prépondérante qui pourrait porter atteinte aux droits et libertés des autres <sup>295</sup>. Qu'il s'agisse d'offrir au public un choix entre certains cours dans l'enseignement officiel, ou entre des émissions

---

287. Les articles 14 à 16 et 117 de la Constitution imposent le pluralisme multi-institutionnel dans le domaine des cultes. Ils excluent le pluralisme mono-institutionnel. L'article 17 de la Constitution révisé en 1988 impose le pluralisme multi-institutionnel dans le domaine de l'enseignement. Il n'exclut pas un recours additionnel au pluralisme mono-institutionnel. Il en va de même de l'article 18 de la Constitution dans le domaine de la presse.

288. C'est le cas dans le domaine de la sécurité sociale et dans celui des institutions culturelles.

289. C'est le cas dans le domaine des cultes.

290. C'est le cas dans les autres domaines.

291. Elle est plus prononcée pour les écoles, les cultes, les organismes de sécurité sociale et certaines institutions culturelles, que pour les journaux et d'autres institutions culturelles.

292. C'est le cas dans les domaines de l'enseignement, de la sécurité sociale et de la culture.

293. On songe à l'obligation scolaire et à l'assujettissement à la sécurité sociale.

294. Cette définition est partiellement inspirée par celle que formule F.DELPÉRIÉE, *Presse et subventions*, *op. cit.*, p. 190.

295. Cette définition est partiellement inspirée par la conclusion de l'étude de J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 93.

de radio ou de télévision programmées par la R.T.B. ou la B.R.T., ou qu'il s'agisse de répartir de manière proportionnelle ou paritaire des mandats ou des emplois au sein d'une institution publique culturelle au sens large, on voit que le législateur est toujours animé par le même *soupçon* : on ne saurait faire confiance — nous reprenons ici le mot-clé de l'arrêt *Lenaerts* — dans l'objectivité de ces services publics potentiellement dangereux pour les droits et libertés des tendances idéologiques et philosophiques, si on les laissait s'organiser selon le droit commun des services publics. Il convient donc de *prévenir* les éventuels abus de pouvoir ou d'influence de la part d'une tendance qui pourrait disposer d'une majorité, par des mécanismes appropriés : "juxtaposition de plusieurs possibilités offertes au choix des usagers" ou "répartition de fonctions dirigeantes selon l'un ou l'autre dosage politique ou idéologique" <sup>296</sup>.

**466.** Voilà pour le premier indice — ou le premier ensemble d'indices — permettant de penser que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Lenaerts*, fait du pluralisme un principe général de droit en bonne et due forme <sup>297</sup>. Voici maintenant le *deuxième indice*.

Dans le cadre limité du régime juridique de l'audiovisuel public, l'arrêt fait une utilisation typique des articles 6 et suivants de la loi du 18 mai 1960 relatifs à la composition des conseils d'administration : ces articles sont interprétés comme des applications particulières d'une conception pluraliste de l'objectivité qui, relevant de la catégorie des principes généraux, peut et doit s'appliquer aussi aux nominations des fonctionnaires dirigeants, malgré le silence absolu du législateur à cet égard. La dimension axiologique inhérente aux principes généraux du droit est ici explicite : la règle de l'équilibre politique et philosophique à respecter lors de ces nominations est présentée par l'arrêt comme faisant partie d'une politique qu'il juge "équilibrée et admissible pour l'immense majorité des auditeurs et des spectateurs", et, "en fait, admise par les Chambres législatives". Cette allusion à la position des Chambres est sans doute fondée sur le fait que les deux interpellations que l'on connaît n'ont donné lieu à aucune censure parlementaire désapprouvant l'accord politique défendu par le ministre compétent.

---

296. *Ibid.*, p. 94.

297. Même si l'on sait qu'un principe général de droit n'est jamais, par définition, une norme "en bonne et due forme". On connaît le mot de Ch. PERELMAN : les principes généraux du droit appartiennent à cette catégorie de normes "comparables à des combattants sans uniforme" par opposition aux dispositions "reconnaissables par la manière dont elles ont été votées et promulguées" qu'il qualifie de normes "en uniforme" (*Les antinomies en droit. Essai de synthèse*, in *Les antinomies en droit*, sous la dir. de Ch. PERELMAN, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 398).



**467.** *Troisième indice* enfin. En dehors du secteur de l'audiovisuel, la section de législation du Conseil d'Etat procède exactement de la même manière à propos de la nomination du personnel enseignant et scientifique de l'U.I.A. La seule différence, c'est que cette institution recherche son équilibre autour de *deux* tendances de nature "*philosophique*" seulement : la tendance catholique et la tendance non-catholique. Pour le reste, les données du problème sont largement analogues. Le projet devenu loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de l'U.I.A. se contente de préciser que "la parité" (sous-entendu entre ces deux tendances) relève des "principes fondamentaux qui régissent cette institution" <sup>298</sup>. Les travaux préparatoires sont beaucoup plus explicites. Ils reproduisent le texte d'un "accord tripartite" (c'est-à-dire conclu par les trois partis traditionnels) "relatif au problème universitaire anversois". Ce texte stipule notamment que la composition du conseil d'administration de l'U.I.A. sera paritaire <sup>299</sup>. Par contre, il reste muet s'agissant de la nomination du personnel. Loin d'en déduire, comme la doctrine le fera, que le principe de la parité ne concerne que la composition du conseil d'administration, et encore au titre d'"une valeur politique plus que juridique" <sup>300</sup>, la section de législation du Conseil d'Etat montre que "des principes similaires" à ceux que l'arrêt *Lenaerts* a dégagés conduisent à tenir la règle de l'équilibre philosophique pour applicable au personnel comme au conseil d'administration <sup>301</sup>.

**468.** En présence de ces différents indices, il ne paraît donc pas déraisonnable de qualifier le pluralisme idéologique et philosophique de principe général du droit public belge.

Une brève confrontation avec la théorie générale des principes généraux du droit permet de faire encore deux remarques à propos de cette qualification.

Première remarque. On dit souvent que les principes généraux sont soit consacrés d'une manière expresse par un texte de droit positif, soit induits de règles particulières qui en constituent l'application, soit encore enracinés dans les conceptions morales et politiques fondamentales qui sont largement admises dans la société. Force est de constater que le principe de pluralisme relève de ces trois sources cumulativement. Il est déduit du principe d'égalité consacré expressément par l'article 6 de la Constitution ; il

---

298. Loi portant création et fonctionnement de l'"Universitaire Instelling Antwerpen", *Mon. b.*, 15 mai 1971, art. 19, al. 1.

299. *Exposé des motifs* du projet précité, p. 3.

300. D. DÉOM, *Paradoxes du régime juridique des universités*, in *A.P.T.*, 1982/1, p. 51.

301. *Avis U.I.A.*, p. 17.

est induit des diverses règles particulières que l'on a évoquées ; et, au-delà de ces fondements textuels, il tire sa force d'un consensus dont la présente étude a amplement démontré la profondeur historique et sociologique en Belgique.

L'analyse faite ci-dessus du raisonnement suivi par le Conseil d'Etat pour "déduire" le principe de pluralisme de l'article 6 de la Constitution montre à suffisance que le lien entre ledit principe et la disposition en question n'est pas assez étroit pour rendre totalement compte de l'élaboration du principe. Le raisonnement inductif, même s'il est peu explicite, joue sûrement un rôle plus important. On voit bien ce qui le sous-tend : la recherche d'un principe "inscrit en pointillé dans le système" <sup>302</sup> et de nature à assurer la cohérence de plusieurs des règles de droit régissant l'interventionnisme public en Belgique dans les domaines d'activités privilégiés des tendances idéologiques et philosophiques. L'élaboration du principe confirme à bien des égards les théories qui mettent l'accent sur le poids du postulat de la rationalité du législateur dans le raisonnement juridictionnel <sup>303</sup>. Est-ce à dire que celui-ci ne doit pas grand chose à une appréciation proprement morale et politique du juge ? Non, il y a même lieu de penser que cette appréciation joue un rôle ultime décisif <sup>304</sup>. C'est le propos que l'on voudrait introduire par la deuxième remarque que voici.

**469.** On dit souvent que le juge recourt à la source que constituent les principes généraux du droit pour combler une lacune <sup>305</sup>. Or il n'y a pas ici de "véritable

---

302. F. OST, *L'interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*, in *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, sous la dir. de M. VAN DE KERCHOVE, Bruxelles, FUSL, 1978, p. 107.

303. Cfr *ibid.*, p. 97-184 et les premières études (1978, 1980, 1987) de J. LENOBLE et F. OST citées dans la note 305.

304. Nous rejoignons ainsi la thèse défendue par Ph. GÉRARD dans ses études consacrées aux principes généraux du droit citées sous la note 266 et par les dernières études de F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (1988) citées sous la note 305. Ph. GÉRARD a démontré que dans l'élaboration de plusieurs principes généraux du droit, les juges exercent "une véritable fonction créatrice qui est guidée à la fois par le souci de justifier une solution juste ou adéquate et par la volonté de maintenir ou de renforcer la cohérence du droit en montrant que le principe en cause est compatible avec les autres normes du droit positif". Et l'auteur d'ajouter : "Tout en reconnaissant le rôle essentiel que jouent dans les raisonnements juridictionnels les postulats de cohérence et de plénitude du droit, une étude réaliste et critique de l'élaboration des principes conduit à penser que cette élaboration peut mettre en jeu des appréciations morales ou politiques du juge" (*Aspects de la problématique actuelle des principes généraux du droit*, *op. cit.*, p. 82 et 83). Nous avons explicité notre propre doctrine sur ce type de question dans le prolongement des théories de l'interprétation défendues par les quatre auteurs précités dans H. DUMONT, *Des contrôles de constitutionnalité et de légalité en droit public aux contrôles du pouvoir en droit privé*, in *Droit et pouvoir*, T. 1, *La validité*, sous la dir. de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 195-199.

305. Sur la théorie des lacunes, cfr not., outre les références déjà citées sous la note 266, A.G. CONTE, *Décision, complétude, clôture. A propos des lacunes en droit*, in *Le problème des lacunes en droit*, *op. cit.*, p. 67-84 ; P. FORIERS, *Les lacunes du droit*, in *ibid.*, p. 9-30 ; Ch. HUBERLANT, *Les*

lacune" <sup>306</sup> : l'unique règle de l'égal accès aux emplois publics ne s'applique-t-elle pas de toute évidence à la question ? On se trouve donc typiquement devant une "fausse lacune", et plus précisément devant une lacune *contra legem* <sup>307</sup> : au terme d'un jugement de valeur quasi explicite, le Conseil d'Etat considère que la seule application de cette règle serait insatisfaisante. Il part alors à la recherche d'une règle alternative et "découvre" le principe de pluralisme <sup>308</sup>. Mais du coup il crée une antinomie. Tout se passe comme s'il avait voulu limiter la portée de la règle de l'égal accès par la création d'un principe général de droit antinomique. C'est ce que l'on va voir en examinant le problème de la valeur juridique du principe de pluralisme, qui conditionne la solution de l'antinomie en question. On observe auparavant que ce procédé est bien connu en théorie du droit.

Ainsi, Paul Foriers écrit que la fausse lacune *contra legem* n'est "qu'un cas particulier d'antinomie en ce sens que la norme écrite existante est en contradiction avec

*mécanismes institués pour combler les lacunes de la loi*, in *ibid.*, p. 31-66 ; H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. H. Thévenaz, Boudry-Neufchâtel, La Baconnière, 1988<sup>2</sup>, p. 155-161 ; J. LENOBLE et F. OST, *Droit, mythe et raison*, Bruxelles, FUSL, 1980, p. 75-168 ; F. OST, *L'interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur*, *op. cit.* ; IDEM, *L'interprétation judiciaire et le postulat de rationalité du législateur*, in *Jalons pour une théorie critique du droit*, éd. par F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, Bruxelles, FUSL, 1987, p. 355-419 ; CH. PERELMAN, *Le problème des lacunes en droit*, *op. cit.*, p. 537-552 ; IDEM, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, Paris, Dalloz, 1976, p. 47 et sv. ; p. 99-177 ; J.-FR. PERRIN, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Paris-Genève, Droz, p. 109 et sv. ; M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, P.U.F., 1988, p. 87 et sv. ; A. VANWELKENHUYZEN, *De quelques lacunes du droit constitutionnel belge*, in *Le problème des lacunes en droit*, *op. cit.*, p. 339-361.

306. Par "véritable lacune" ou lacune *intra legem*, on entend la situation jugée insatisfaisante dans laquelle aucune source du droit positif ne permet de résoudre un cas déterminé, cette carence de l'ordonnancement juridique étant appréciée à partir des orientations qui se dégagent du droit positif lui-même. Cette notion est, en fait, très relative : elle ne saurait occulter l'impossibilité de tracer toujours une frontière précise entre les orientations qui peuvent se déduire du droit positif et celles qui ne peuvent pas s'en déduire.

307. Par "fausse lacune" on entend soit la situation jugée insatisfaisante où la carence de l'ordonnancement juridique est appréciée à partir de valeurs morales ou d'options de politique juridique (lacune *praeter legem*), soit, par extension, la situation où l'ordonnancement juridique contient formellement une règle, mais où celle-ci est jugée insatisfaisante au nom de considérations morales ou politiques (lacune *contra legem*). Sur la distinction relative entre vraies et fausses lacunes, cfr not. P. FORIERS, *op. cit.*, p. 9 et sv. ; Ph. GÉRARD, *Droit, égalité et idéologie*, *op. cit.*, p. 177 et sv. ; et Ch. PERELMAN, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, *op. cit.*, p. 47 et sv.

308. Comme l'écrit A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 359, "le praticien, qu'il soit juge, législateur ou membre du gouvernement, se considérera comme placé devant une lacune lorsque les sources auxquelles il recourt habituellement, ne lui fournissent pas de règle satisfaisante pour le cas qu'il doit traiter. C'est alors généralement qu'il fera appel aux 'principes généraux du droit' et les appliquera comme une source pouvant fournir la norme de droit positif suivant laquelle un cas concret doit être tranché 'de lege lata'".

une norme non écrite tirée de l'idée de justice, de l'intérêt social ou du bien général". Mais il ajoute : "ce n'est pas (...) l'aspect le moins troublant des fausses lacunes" <sup>309</sup>.

Que se passe-t-il habituellement dans cette hypothèse ? Ch. Perelman, en répondant ce qui suit, annonce parfaitement bien ce qui va se produire dans l'arrêt *Lenaerts* :

"Le juge ne pouvant écarter l'application de la loi au nom de sa conscience, car il se mettrait de cette façon au-dessus du législateur, est obligé d'invoquer des règles censées admises par le législateur lui-même, ce qui lui permet de présumer que le législateur n'a pas voulu étendre le champ d'application de la loi de façon que cette application conduise à des violations de règles morales ou juridiques généralement admises. Le juge est obligé d'énoncer ces règles, qui limitent le champ d'application des règles de droit positif, en presumant que le législateur acceptera cette limitation jurisprudentielle comme conforme à ses intentions, ce qu'il n'est raisonnable d'espérer que si le législateur n'a pas expressément écarté une telle possibilité.

En agissant de cette façon, le juge ne résout pas une antinomie entre deux directives incompatibles du droit positif, mais une incompatibilité qu'il pose lui-même entre la lettre de la loi et sa finalité, analogue aux conceptions développées par la théorie de l'abus du droit. Ce qui distingue ce type d'antinomies, c'est que la solution y est toujours connue à l'avance, car elle se fait toujours au profit de la norme introduite par le juge, qui limitera la portée de la loi positive chaque fois que celle-ci s'oppose aux règles supérieures invoquées par lui" <sup>310</sup>.

**470.** A ces explications parfaitement claires de MM. Foriers et Perelman, il convient d'ajouter seulement trois réflexions complémentaires. On observe tout d'abord que c'est ici d'un seul et même texte, celui de l'article 6 de la Constitution, que "découlent" les deux directives incompatibles. Mais il faut dire que cela non plus n'est guère exceptionnel <sup>311</sup>.

Deuxième réflexion : là où les auteurs de l'Ecole de Bruxelles évoquent les idées de "justice, de l'intérêt social ou du bien général", ou encore les "règles morales ou juridiques généralement admises", il est permis ici d'user du concept de sociologie du droit, plus précis et moins idéaliste <sup>312</sup>, de norme para-légale. Il se vérifie alors que les

<sup>309</sup>. P. FORIERS, *op. cit.*, p. 10. Pour un exemple de ce type d'antinomie en droit constitutionnel, cfr A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 347-350 : il s'agit de l'antinomie opposant les articles 26 et 130 de la Constitution, d'une part, et les principes généraux du droit formulés par la Cour de cassation pour démontrer la constitutionnalité des arrêtés-lois de la guerre 1914-1918, d'autre part.

<sup>310</sup>. Ch. PERELMAN, *Les antinomies en droit. Essai de synthèse, op. cit.*, p. 401. Sur les antinomies en droit, cfr outre les références précitées P. FORIERS, *Les antinomies en droit*, in *Les antinomies en droit, op. cit.*, p. 20-38 ; J. HOFFFLER, *Les antinomies en droit public*, in *ibid.*, p. 177-182 ; et Ch. HUBERLANT, *Antinomies et recours aux principes généraux*, in *ibid.*, p. 204-236.

<sup>311</sup>. Cfr Ch. PERELMAN, *Les antinomies en droit...*, *op. cit.*, p. 399.

<sup>312</sup>. Sur le reproche d'idéalisme que l'on peut adresser à la théorie de Ch. Perelman, cfr J. LENOBLE et F. OST, *Les implicites de la théorie du juge raisonnable*, in *Ann. dr.*, 1976, p. 322 et sv.

principes généraux du droit sont un moyen privilégié pour assurer, "dans l'élaboration des normes (...), le point de passage du non-juridique vers le juridique" <sup>313</sup>, plus exactement de la para-légalité vers le droit étatique. En constituant, comme d'autres principes généraux, une forme d'"opérateur semi-clandestin de juridicité" <sup>314</sup>, le principe de pluralisme rappelle que "les limites qui séparent le système juridique des autres normes sociales ne sont pas étanches" <sup>315</sup>.

Troisième réflexion. Peut-on arguer du caractère relatif de la distinction entre le comblement d'une lacune *praeter legem* et le procédé de l'interprétation *contra legem*, pour minimiser la fonction créatrice assumée par le Conseil d'Etat dans cette opération de consécration du pluralisme para-légal <sup>316</sup> ? Sans nier cette relativité, on s'accordera pour reconnaître au moins l'audace <sup>317</sup> de la haute juridiction qui ne pouvait pas s'appuyer sur la moindre autorité doctrinale pour limiter la portée d'un principe aussi fondamental et traditionnel que l'égal accès aux emplois publics, et qui l'a pourtant fait au nom d'un principe concurrent de l'équilibre idéologique dont la constitutionnalité n'était même pas assurée dans l'esprit des partis politiques les plus ardents à le défendre et à le pratiquer <sup>318</sup>. Quand on se souvient du débat parlementaire qui a clos les deux interpellations adressées au gouvernement à ce sujet, et quand on ne perd pas de vue que ce débat a eu lieu indépendamment de toute procédure de révision de l'article 6 de la

---

313. P. ORIANNE, *op. cit.*, p. 88. Le "non-juridique" doit se comprendre ici au sens de "non conforme au droit étatique".

314. M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, Bruxelles, P.U.F., 1992, p. 181.

315. Ph. GERARD, *Aspects de la problématique actuelle des principes généraux du droit*, *op. cit.*, p. 84. Dans notre langage, on parlerait plutôt des limites entre le système juridique étatique et les normes para-légales qui l'environnent. Sur la problématique du degré relatif d'ouverture du système juridique, cfr P. ORIANNE, *op. cit.*, p. 154-303 ; M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, *op. cit.*, p. 149-187 ; et des mêmes auteurs *Le droit ou les paradoxes du jeu*, *op. cit.*, not. p. 175 et sv.

316. La relativité de la distinction en question est soulignée par Ch. PERELMAN, *Le problème des lacunes en droit. Essai de synthèse*, *op. cit.*, p. 546. Cfr aussi, et de manière plus radicale, J. LENOBLE, *Crise du juge et transformation nécessaire du droit*, in *La crise du juge*, sous la dir. de J. LENOBLE, Paris-Bruxelles, L.G.D.J.-Story-Scientia, 1990, p. 153 : "Ce que l'on pose comme les bornes extérieures de l'interprétation juridique — telle la distinction entre appliquer des principes juridiques ou faire oeuvre de politique, ou encore la distinction entre interprétation juridique et interprétation subjective ou arbitraire, ou encore entre administrer et juger — ne sont pas des distinctions ayant une consistance a priori objective : elles sont le simple résultat de ce que la communauté interprétative, c'est-à-dire la communauté langagière des juristes construira et interprétera comme recevable".

317. Audace, eu égard aux pratiques ordinaires de la "communauté langagière des juristes", pour reprendre l'expression de *ibid.*, *eod. loc.*

318. Cfr *supra*, n° 372 et sv.

Constitution, on ne peut qu'être mal à l'aise quand le Conseil d'Etat prétend trouver là une réponse convaincante à la question de légitimité que pose ce principe concurrent.

d) *La valeur juridique du principe de pluralisme*

**471.** La doctrine belge est loin d'être sûre à propos de la valeur juridique des principes généraux du droit. Tantôt elle affirme qu'ils ont un rang inférieur aux lois et supérieur aux règlements. A la différence de ceux-ci, celles-là pourraient toujours y déroger. Le juge ne saurait alors faire prévaloir un principe général "contre la Constitution ou contre la loi écrite" <sup>319</sup>. Tantôt la doctrine admet "qu'on puisse leur reconnaître une valeur identique à celle des règles écrites dont ils sont induits" <sup>320</sup>.

C'est apparemment cette deuxième voie qu'emprunte l'arrêt *Lenaerts*. Ayant déduit le principe de pluralisme de l'article 6 de la Constitution, il lui confère une valeur constitutionnelle, ce dont témoigne le deuxième considérant reproduit plus haut, qui règle l'antinomie opposant ledit principe à la règle de l'égal accès aux emplois publics. En effet, alors que cette dernière est aussi issue de l'article 6 de la Constitution, le Conseil d'Etat affirme qu'elle "peut, dans certains cas, devoir céder le pas aux principes plus fondamentaux et légalement reconnus qui régissent le fonctionnement du service, étant donné que, par essence, les fonctionnaires sont là pour servir le service et la mission qui leur est dévolue". Autrement dit, face à une antinomie opposant deux principes formellement situés au même niveau hiérarchique en raison de leur enracinement dans une même disposition constitutionnelle, il met en oeuvre un critère hiérarchique de nature axiologique ou matérielle. Celui-ci consiste à donner plus de poids au pluralisme qui garantit à la fois l'*égalité entre les tendances* politiques et philosophiques et le droit du *public* aux prestations d'un service public culturel objectif, qu'à la règle de l'appréciation des aptitudes abstraction faite des convictions politiques, qui ne garantit que l'*égalité entre les individus* candidats à une nomination ou à une promotion.

A peine affirmée, cette primauté axiologique du principe constitutionnel de pluralisme est cependant aussitôt limitée dans le troisième considérant : elle ne joue que "pour autant que le bénéficiaire remplisse, pour le surplus, toutes les conditions de nomination

---

319. J. VELU, *Droit public*, T.I, *Le statut des gouvernants* (1), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 159. Cfr dans le même sens R. ERGEC, *Introduction au droit public*, T.I., *Le système institutionnel*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 99. Cet auteur précise toutefois : "le juge ne saurait faire prévaloir un principe général de droit en présence d'une disposition *claire* de la loi" (souligné par H.D.).

320. F. DELPÉREE, *Droit constitutionnel*, T.I, *Les données constitutionnelles*, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 68.

requisites et que ses aptitudes à exercer les fonctions à conférer ne se situent pas, de toute évidence, en-dessous du minimum à considérer comme raisonnable".

**472.** Faut-il le dire, ce raisonnement sur la valeur juridique du principe de pluralisme politique et philosophique, même assorti de cette importante nuance, ne va pas de soi. Il est particulièrement intéressant d'observer à cet égard que les premiers à s'être interrogés sur sa pertinence ne sont autres que les membres de la section de législation du Conseil d'Etat qui ont rendu, deux ans après l'arrêt *Lenaerts*, l'avis précité sur le projet devenu la loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de l'U.I.A.

Il est temps de relever, en effet, que si cet avis confirme et prolonge la jurisprudence *Lenaerts*, ce n'est que dans le cadre d'une "approche du problème" que la section oppose à une *autre* approche. Cette dernière juge, au contraire de la précédente, que la règle de l'équilibre idéologique et philosophique est à écarter dans la mesure où elle est inconciliable avec la règle de l'égal accès des Belges aux emplois publics ainsi qu'avec les libertés de pensée, de conscience, de religion, d'opinion ou d'association, et le droit au respect de la vie privée <sup>321</sup>.

Dans les limites de cet avis, la section de législation du Conseil d'Etat se refuse à trancher entre les deux "façons de poser le problème". Avec une honnêteté qui n'a d'égale que la prudence, et en retrait par rapport à l'arrêt *Lenaerts*, il conclut l'exposé de l'une et de l'autre comme suit :

"Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il s'agit d'une antinomie qui, en fait, touche à des principes fondamentaux de la société, à savoir, d'une part la sauvegarde du droit de l'individu de ne pas avoir à rendre compte de ses convictions philosophiques, idéologiques ou religieuses lorsqu'il désire exercer une activité dans un établissement chargé d'un service public et, d'autre part, la conception que le meilleur moyen, pour la société, de servir lesdites libertés et d'assurer leur entier développement est d'organiser l'enseignement et la recherche de manière que les grands courants idéologiques puissent s'exprimer de manière efficace et objective, avec les garanties nécessaires.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quels critères juridiques de droit positif ou de principe il pourrait invoquer pour faire prévaloir l'une ou l'autre de ces conceptions. Il lui semble que le choix appartient au législateur, qui devra en outre énoncer dans la loi les normes qui découlent de l'opinion prise et régiront la matière" <sup>322</sup>.

En l'occurrence, la loi relative à l'U.I.A. ne va pas trancher très clairement. D'une part, les travaux préparatoires approuvent explicitement l'approche de la section de

---

<sup>321</sup>. Cfr *Avis U.I.A.*, p. 15-16.

<sup>322</sup>. *Ibid.*, p. 17. Il est permis de déduire de cette formulation qu'en réalité, la section de législation du Conseil d'Etat était divisée sur la question.

législation développée dans le prolongement de l'arrêt *Lenaerts* <sup>323</sup> ; mais d'autre part, ils rejettent non moins explicitement la parité dans les nominations de l'U.I.A. <sup>324</sup>. Les choses auraient pu en rester là, mais dix ans plus tard, voilà la section d'administration du Conseil d'Etat saisie d'un recours en annulation d'une nomination décidée par l'U.I.A. Et l'arrêt *Heyndels* qui statue le 31 mai 1985 sur ce recours se révèle tout particulièrement intéressant <sup>325</sup>. Il examine longuement la question de la parité sous l'angle du principe constitutionnel de l'égal admissibilité aux emplois publics, et il la tranche en confirmant la jurisprudence *Lenaerts*, mais aussi en l'affinant. C'est cet affinement qu'il convient de présenter maintenant.

e) *La portée du principe de pluralisme au regard de la règle constitutionnelle de l'égal accès aux emplois publics*

**473.** L'apport essentiel de l'arrêt *Heyndels* consiste dans la double distinction suivante. D'une part, l'"exigence de l'équilibre philosophique" dans les nominations est à comprendre comme un "*principe*" seulement, c'est-à-dire comme un "objectif" et une "directive" souple, et non comme une règle "*impérative*" et rigide à appliquer systématiquement. D'autre part, et conséquemment, cet "*équilibre*" n'est pas à confondre avec une stricte "*parité*" qui ne s'impose qu'au conseil d'administration <sup>326</sup>. On explicite cette double distinction et son incidence sur le problème de la compatibilité du pluralisme idéologique avec le principe de l'égal accès autour de quatre remarques.

**474.** Première remarque : l'arrêt *Heyndels* fait une approche résolument incrémentaliste du principe de l'équilibre philosophique. Il définit celui-ci comme un objectif qui ne peut jamais être atteint de manière absolue et définitive, mais qui justifie un travail permanent d'"évaluation" et, éventuellement, des opérations successives de "correction", ou d'ajustement. L'*objectif*, c'est qu'il n'y ait nulle part, "dans les divers départements ou dans d'autres unités d'enseignement", des "suprématies permanentes" ou des prépondérances au profit des tenants de l'une ou l'autre tendance, de sorte que "la

---

323. *Exposé des motifs* précité, p. 7 : "A la page 17 de son avis, le Conseil d'Etat pose le problème dans sa lumière réelle".

324. *Ibid.*, p. 6 : "Il faut souligner qu'il n'a jamais été question d'une parité philosophique au niveau des enseignants, qui ne seront choisis qu'en fonction de leur valeur scientifique". Le raisonnement du Conseil d'Etat n'est donc retenu qu'à l'appui de la parité au sein du Conseil d'administration.

325. C.E., 31 mai 1985, *Heyndels*, n°25.424, *RACE*, arrêts n°25.286 à 25.424, p. 204-224.

326. Cfr *ibid.*, p. 216-220. L'*avis U.I.A.* avait déjà esquissé cette double distinction à titre hypothétique aux p. 15-17.



crédibilité de l'institution quant au respect de l'accord fondamental soit constamment rétablie au fil du temps". On note au passage la récurrence du thème de la crédibilité, de la confiance. L'évaluation doit porter sur le maintien ou non de cet équilibre, au vu des évolutions concrètes et de la manière dont les enseignants ont "manifesté leur engagement dans l'une ou l'autre direction, ou se sont abstenu de tout engagement 'philosophique'". Cette évaluation relève des responsabilités du conseil d'administration dont les membres ont acquis, du fait de leur élection ou nomination, "la qualité de représentants publiquement reconnus de l'une des deux grandes tendances philosophiques".<sup>327</sup> L'ajustement consiste dans "la correction d'un déséquilibre" que l'évaluation en question aurait fait apparaître. Ce n'est que lorsqu'une "perturbation" de l'équilibre est constatée "dans une unité d'enseignement déterminée" et "s'il y a lieu de procéder à une nomination" dans cette unité, que l'on pourra prendre en considération "l'appartenance 'philosophique' des candidats jugés qualifiés pour être nommés". Le Conseil d'Etat précise que "le risque de l'opération de 'correction de l'équilibre' incombe (...) aux membres du conseil qui estiment que cette opération est nécessaire, même si, pour divers motifs, ce risque n'est pas particulièrement élevé". Et d'ajouter : "Des erreurs peuvent d'ailleurs être réparées par la suite"<sup>328</sup>.

**475.** Deuxième remarque : dans le contexte de cette approche incrémentaliste, l'arrêt *Heyndels* suggère que la directive souple de l'équilibre se distingue d'une règle rigide de parité par trois traits au moins : elle n'impose pas l'"obligation d'accorder une nomination" à un candidat appartenant à la tendance recherchée, alors que son aptitude n'aurait pas été "dûment constatée" ; elle n'impose pas plus l'obligation de confier "une charge déterminée (...) toujours à nouveau, lors de chaque vacance, à une personne de la même tendance philosophique" ; et elle n'impose pas non plus l'obligation de réaliser l'équilibre "ponctuellement, c'est-à-dire lors de chaque nomination individuelle"<sup>329</sup>.

---

327. Il faut savoir que la loi du 7 avril 1971 a été modifiée par celle du 9 juillet 1976 dans le but notamment de mieux garantir la parité au sein du conseil d'administration. Les membres qui représentent le personnel ne peuvent être élus qu'après avoir déclaré, lors du dépôt de leur candidature, la tendance idéologique dont ils se réclament. Pour chaque catégorie de personnel, sont élus les deux candidats qui, dans chacune des tendances, obtiennent le plus de suffrages. Si la déclaration publique d'appartenance à l'une ou à l'autre tendance est contestée par 9 personnes au moins faisant partie de l'assemblée générale de la catégorie concernée du personnel, la question est tranchée par une commission de membres du parlement. Cfr loi du 9 juillet 1976, *Mon. b.*, 2 octobre 1976, art. 1 et 5. Par contre, les membres du conseil d'administration qui ne représentent pas le personnel ne doivent pas déclarer leur appartenance, et la parité n'est toujours pas imposée formellement parmi ces autres membres.

328. Toutes les citations qui précèdent sont extraites des p. 218 à 220 de l'arrêt *Heyndels*.

329. Arrêt *Heyndels* précité, p. 218.

**476.** Troisième remarque : selon le Conseil d'Etat, "dans la majorité sinon la totalité des cas", le conseil d'administration pourra satisfaire aussi bien "à l'exigence de ne nommer que des candidats qualifiés qu'à celle qui oblige à corriger éventuellement un déséquilibre" <sup>330</sup>. Par son interprétation conciliatrice, la haute juridiction administrative réussit donc à minimiser les cas d'antinomie. Toutefois, elle doit bien reconnaître que la directive de l'équilibre peut parfois conduire à préférer un candidat moins bien classé. Elle avance alors deux motifs pour justifier la compatibilité d'une telle préférence avec l'article 6 de la Constitution : un motif principal et un motif subsidiaire.

**477.** Le motif principal est particulièrement intéressant, parce qu'il est inexistant à l'époque de l'arrêt *Lenaerts*. Il est tiré de l'article 6 bis de la Constitution qui est, on le sait, issu de la révision du 24 décembre 1970. Loin de voir dans cet article une disposition de "caractère superfétatoire" <sup>331</sup>, l'arrêt *Heyndels* y découvre un principe de non-discrimination qui affecte la portée de l'article 6. Il estime que la loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de l'U.I.A. a donné pour la région d'Anvers "un contenu concret spécifique à la règle de non-discrimination inscrite à l'article 6 bis de la Constitution" <sup>332</sup>. Et il en déduit que les droits du personnel dérivant de l'article 6 ont "été constitutionnellement subordonnés aux exigences de l'organisation constitutionnelle du service public qu'assure l'U.I.A." <sup>333</sup>. Le régime qui détermine cette organisation a en effet, observe-t-il, pour objet de prévenir que soient commises, dans l'U.I.A., "des discriminations au détriment de l'une ou de l'autre des deux grandes tendances philosophiques". Grâce à ce régime, les catholiques et les non-catholiques peuvent considérer que "leur conviction (...) ne fera pas l'objet de discriminations, et que l'enseignement ne sera pas orienté dans une direction déterminée". C'est donc l'article 6 bis de la Constitution qui justifie ce qui pourrait "in abstracto" être perçu comme un régime renfermant

"une double discrimination positive contestable : d'une part, une discrimination positive contestable en faveur de la conviction catholique, en ce sens que l'on peut, en effet, considérer que dans le cadre de l'article 14 de la Constitution, toutes les opinions apparaissent comme équivalentes et que la bipartition porte atteinte à cette équivalence et, d'autre part, une discrimination positive contestable en faveur des convictions non-catholiques, dans la mesure où les non-catholiques

---

<sup>330</sup>. *Ibid.*, p. 218.

<sup>331</sup>. Comp. l'interprétation de J. VELU, *La protection des droits fondamentaux de l'homme et des droits des minorités*, in *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1980, p. 69 ; et cfr *infra*, n° 542.

<sup>332</sup>. Arrêt *Heyndels* précité, p. 218.

<sup>333</sup>. *Ibid.*, p. 219.

constituent une minorité dans la région d'Anvers, certainement dans les sections de la population qui fournissent le plus grand nombre d'étudiants".

Dans un considérant plus sociologique, le Conseil d'Etat laisse entendre que ce régime est surtout de nature à garantir les droits de la minorité laïque face à la majorité catholique : la tendance catholique est, dit-il, "traditionnellement dominante et puissamment organisée", tandis que

"toutes les autres '*tendances*' ne passent pour '*l'autre tendance*' que parce qu'elles se dressent ensemble comme '*antiithèse*', face à la '*tendance*' catholique, en raison précisément de la si forte prédominance de la '*tendance*' catholique, ce qui explique que cette '*antiithèse*' doive se contenter de l'appellation négative de '*non-catholique*'.

Conclusion : un candidat compétent et en outre porteur d'une tendance appropriée à la correction d'un déséquilibre philosophique déterminé fait preuve "d'une qualification supplémentaire qui fournit au conseil d'administration un motif légitime de lui accorder la nomination", eu égard à l'article 6 bis de la Constitution, sans que l'on puisse y voir une atteinte au "principe de l'égalité admissibilité aux emplois publics" <sup>334</sup>.

478. Le second motif, subsidiaire lui, avancé à l'appui de la compatibilité avec ledit principe est tiré d'une relativisation du critère du mérite qui laisse un peu perplexe :

"sauf dans des cas exceptionnels, l'appréciation de la valeur de candidats, surtout quand ceux-ci ne peuvent se prévaloir d'une longue pratique, est bien souvent une opération à résultat incertain, ne fût-ce que parce que cette appréciation peut être basée sur des préjugés ou sur d'autres éléments subjectifs. La pratique enseigne d'ailleurs qu'il n'est pas du tout exceptionnel de voir un candidat moins bien classé dépasser par la suite, dans l'exercice effectif de la fonction ou de la profession, des candidats ayant obtenu une meilleure cote" <sup>335</sup>.

479. Quatrième et dernière remarque : si on relit l'arrêt *Lenaerts* à la lumière des considérants de l'arrêt *Heyndels* que l'on vient de présenter, on peut penser que l'ensemble du raisonnement fourni par ceux-ci est légitimement transposable —théoriquement du moins— à la problématique des nominations dans les Instituts publics de radio et de télévision, étant entendu bien sûr que le pluralisme au sein de ceux-ci met plus de deux tendances —et pas seulement des tendances philosophiques— en présence, et que le courant majoritaire n'est catholique qu'à la B.R.T. On peut donc bien considérer que l'arrêt *Heyndels* précise les contours du principe de pluralisme formulé par l'arrêt *Lenaerts*, et plus particulièrement ceux du principe de l'équilibre idéologique ou philosophique dans les nominations.

---

334. *Ibid.*, p. 218.

335. *Ibid.*, p. 219.

On doit cependant constater aussi deux différences importantes. La première a déjà été signalée, mais il faut y insister. L'appui décisif tiré en 1985 de l'article 6 bis manque dans l'arrêt *Lenaerts* de 1968. On ne saurait trouver un meilleur argument pour confirmer la thèse ci-dessus défendue de la lacune *contra legem* et de la construction du principe de pluralisme à partir d'une logique para-légale. La seconde différence tient en ce que l'arrêt *Heyndels* juge que la directive de l'équilibre n'impose pas l'obligation de confier "une charge déterminée (...) toujours à nouveau, lors de chaque vacance, à une personne de la même tendance", ni celle de réaliser l'équilibre systématiquement lors de chaque nomination et —ajoutera-t-on dans le présent contexte— lors de chaque promotion. Or c'est souvent ce qui se passe dans la pratique à la R.T.B. et à la B.R.T.<sup>336</sup>, sans que l'arrêt *Lenaerts* n'y oppose la moindre objection. Il est vrai cependant que l'accord politique du 2 août 1960 n'impose pas formellement cette pratique et que le Conseil d'Etat, à supposer qu'il la connaissait, ne l'a pas approuvée par son silence. On interprétera donc l'arrêt *Lenaerts* en disant qu'il ne postule qu'une proportionnalité approximative dans les nominations, tout comme l'arrêt *Heyndels* ne postule qu'une parité approximative.

f) *Les bénéficiaires du principe de pluralisme et sa portée au regard des règles constitutionnelles consacrant les libertés de pensée, de conscience, de religion, d'opinion et d'association*

**480.** L'arrêt *Lenaerts* identifie les bénéficiaires du principe qu'il pose à l'aide de diverses expressions significativement utilisées comme autant de synonymes : les "tendances politiques et philosophiques", les "tendances politiques, religieuses ou philosophiques", les "tendances politiques et les convictions philosophiques", les "courants politiques et philosophiques représentatifs", les "grands courants d'idées", les "organisations politiques et philosophiques", les "tendances les plus représentatives", les "diverses opinions", les "convictions politiques" et les "opinions politiques". De manière implicite mais certaine, l'arrêt présuppose que les "partis nationaux" qui ont conclu l'accord du 2 août 1960 sont les représentants attitrés de ces "tendances", et que celles-ci recouvrent "l'immense majorité des auditeurs et des spectateurs", assimilée elle-même au "public".

L'arrêt *Heyndels*, lui, reprend la terminologie binaire de la loi du 7 avril 1971 telle que modifiée par la loi du 9 juillet 1976, pour identifier les bénéficiaires du principe de

---

336. Et déjà à l'I.N.R. : cfr. *supra*, n° 265. Pour la R.T.B.-B.R.T., cfr n° 372.

parité en vigueur au sein de l'U.I.A. : "la tendance philosophique catholique" et "la tendance philosophique non-catholique" <sup>337</sup>.

**481.** Dans les deux cas, se pose le délicat problème de la constitutionnalité du principe et des modalités de l'attribution aux individus de l'une ou de l'autre de ces tendances. L'arrêt *Lenaerts* le passe totalement sous silence. Il se contente de préciser qu'"il n'est pas contesté" que M. Coole "est de la même opinion politique que l'interpellateur du 24 janvier 1961", autrement dit socialiste <sup>338</sup>. L'avis rendu le 24 juillet 1970 par la section de législation du Conseil d'Etat aborde au contraire la difficulté de face, mais sans la trancher. Il pose les questions comme suit.

"La reconnaissance légale du principe de parité, comme l'un des fondements de la nouvelle institution et son application en vue de la constitution des organes de direction et des nominations de personnel sont de nature à susciter de sérieux problèmes touchant (...) le respect de la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'opinion, garanti par les articles 9 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et par les articles 14 et 15 de la Constitution et sans doute aussi le respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la même convention, et la liberté d'association garantie par son article 11 et par l'article 20 de la Constitution.

Il est évident, en effet, que la prise en considération des convictions philosophiques des intéressés peut porter atteinte au droit au silence, qui doit être regardé comme un élément de la liberté de conscience et de religion, et au droit de ne pas adhérer à une confession déterminée ou à une communauté organisée, à tendance philosophique. Elle peut aussi aboutir à une intrusion dans la vie privée que chacun a le droit, en principe, de préserver contre l'ingérence de tiers et, plus spécialement, de l'autorité" <sup>339</sup>.

**482.** Selon la première approche rapportée par la section de législation, celle qui condamne implicitement la jurisprudence *Lenaerts*, toutes ces questions sont autant d'objections décisives. "La prise en considération de la conviction personnelle des intéressés" n'est pas, selon elle,

"un critère licite d'appréciation en vue de l'accession à l'emploi à conférer ou de la désignation à une fonction dans un établissement public qui est chargé d'une mission de droit public et où l'existence d'un large éventail d'opinions et de conceptions, sur les plans à la fois philosophique et politique, est jugée utile.

Dans le système du projet, les convictions philosophiques du candidat, qu'elles soient de notoriété publique, affirmées spontanément ou constatées à la suite d'une enquête, constituent une condition de nomination aux fonctions dirigeantes et il en sera inévitablement tenu compte pour la détermination de l'équilibre qu'il conviendra d'observer aussi parmi le personnel enseignant et scientifique.

---

337. Art. 6, B, b, al. 2.

338. Arrêt *Lenaerts* précité, p. 674.

339. Avis U.I.A., p. 15.

Dès lors que l'"U.I.A." est conçue comme une personne morale de droit public, la question se pose nécessairement de savoir si pareille enquête se concilie avec les dispositions précitées de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Il est vrai que les droits prévus aux articles 8, 9, 10 et 11 de cette Convention n'ont pas de valeur absolue. Chacun de ces articles dispose, en effet, en son paragraphe 2, que ces droits peuvent faire l'objet de certaines restrictions, pourvu :

- a) qu'elles soient édictées par la loi ;
- b) qu'elle soient nécessaires dans une société démocratique ;
- c) qu'elles soient prévues en vue de la défense d'un certain nombre d'intérêts énumérés limitativement.

Bien que les restrictions autorisées soient formulées dans chacun de ces articles, en termes relativement larges, le caractère limitatif de l'énumération résulte à suffisance du texte même des dispositions et de la genèse de la convention.

Dans l'hypothèse où le projet porte effectivement atteinte aux droits garantis par les articles précités de la Convention, il y a lieu de se demander s'il est, en l'occurrence, satisfait aux conditions auxquelles le paragraphe 2 de chacun de ces articles subordonne d'éventuelles mesures restrictives. Il faut de plus que ces restrictions soient également conciliables avec les prescriptions constitutionnelles lorsque les garanties accordées par celles-ci sont plus étendues, dans leur application, que ce que prévoient les articles précités de la Convention (voir aussi l'article 60 de la Convention).

En tout état de cause, il reste une difficulté non négligeable, qui découle de la nature même du critère appliqué. La parité est, en effet, fondée sur l'équilibre entre catholiques et non-catholiques. Que cet équilibre —ainsi qu'il a déjà été dit— doive être conçu comme une norme toujours impérative ou ne doive être considéré, dans certains cas, que comme un principe à respecter effectivement, l'absence de critère est de nature, dans l'une comme dans l'autre hypothèse, à susciter des difficultés. Pour se faire une idée des difficultés que peut comporter la constatation des convictions philosophiques individuelles, il suffit de se reporter à l'exposé qui a été fait à la réunion du Sénat du 4 juin 1970 au sujet de l'article 6bis de la Constitution et à un débat similaire qui eut lieu à la Chambre des Représentants le 24 juin 1970.

Ainsi donc, dans la première approche du problème le moyen retenu par le projet, à savoir la parité, apparaît-il comme contraire, dans son application, à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion ou d'association ainsi qu'au droit au respect de la vie privée, qui sont considérés comme essentiels par notre société" <sup>340</sup>.

**483.** Selon la deuxième approche, par contre, il faut, dans le prolongement de la jurisprudence *Lenaerts* qui est expressément approuvée, estimer que

"la parité proposée pour l'"Universitaire Instelling Antwerpen" n'est pas contraire à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'opinion ou d'association, ni au droit au respect de la vie privée, et considérer plutôt qu'elle est de nature à mieux

---

340. *Ibid.*, p. 16. Sur les débats parlementaires auxquels il est fait allusion, cfr *infra*, n° 542 et sv.

assurer le respect de ces droits et libertés dans l'enseignement et dans la recherche pratiqués au sein de la nouvelle institution, puisqu'elle vise essentiellement à empêcher qu'un des deux groupes philosophiques importants n'y acquière une place prépondérante de nature à mettre ces droits et libertés en danger.

Que les membres des organes de gestion ou du personnel de l'institution seront dès lors considérés, sur le plan de cette 'parité', soit comme 'catholique' soit comme 'non-catholique', signifiera donc uniquement que ces personnes semblent suffisamment acceptables soit à l'un soit à l'autre groupe pour figurer, dans le système de l'Institution, au titre de personnalités représentatives de l'une ou de l'autre tendance. Leurs droits et libertés propres n'en sont pas affectés dans leur essence ; ceux des autres, et du public en général, n'en sont que mieux préservés.

Mais il est évident que des difficultés pourraient surgir si certains membres des organes de direction et sans doute aussi du personnel venaient à créer une situation qui rompe la parité, en faisant usage de leur droit de changer de religion ou de conviction, ou en cessant, de toute autre manière, d'être représentatifs de la tendance à laquelle ils appartenaient jusque là". <sup>341</sup>.

**484.** Adoptant la formule déjà citée <sup>342</sup>, la section de législation se refuse donc à trancher. Plus loin dans son avis, elle fait encore une observation intéressante. C'est à propos du critère d'identification des individus par rapport à la tendance catholique :

"Le décret du 30 décembre 1809, en vertu duquel les membres du conseil de la fabrique d'église doivent être catholiques, n'a pas défini ce terme. Ce décret est toutefois interprété de telle sorte que pour pouvoir être considéré comme catholique, il ne suffit pas d'être baptisé. Encore faut-il pratiquer le culte catholique romain, question de fait qui ne suscite aucune difficulté" <sup>343</sup> ...

**485.** L'arrêt *Heyndels* va, comme pour le problème de l'égale admissibilité aux emplois publics, s'attacher à répondre aux objections contenues dans la première approche de la section de législation et confirmer, en l'affinant, la seconde approche <sup>344</sup>. Son idée-force réside toujours dans la distinction entre la "règle de la parité" <sup>345</sup> et la "directive de l'équilibre". Il admet que la règle de la parité aurait été de pair avec une double obligation "incompatible avec l'article 14 de la Constitution" : pour les candidats à une fonction

---

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>342</sup> "Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il s'agit d'une antinomie ..." : cfr *supra*, n° 472.

<sup>343</sup> *Avis U.I.A.*, p. 19.

<sup>344</sup> Le dialogue avec la section de législation est explicite : cfr arrêt *Heyndels* précité, p. 217 et p. 219-220. L'arrêt reconnaît que la section était divisée.

<sup>345</sup> On a déjà signalé que cette règle, à propos du personnel, a été rejetée par les travaux préparatoires de la loi du 7 avril 1971 : cfr *supra*, n° 472. On peut ajouter que ce rejet a été répété, de manière plus claire et plus formelle dans les travaux préparatoires de la loi modificative du 9 juillet 1976 : cfr *Rapport fait au nom de la Commission de l'éducation nationale* par Mme DE MEESTEER-DE MEYER, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1975-1976, n° 886/2, p. 2 et *Ann. parl.*, Ch., séance du 16 juin 1976, p. 4105 : *déclaration du Ministre de l'Education nationale*.

d'enseignant, celle de déclarer publiquement leur appartenance, et pour l'Université, celle de transcrire cet aveu sur une liste indiquant l'identité philosophique de tous les membres du personnel <sup>346</sup>. Par contre, un "système souple d'équilibre dans les nominations" ne requiert pas de "tels aveux ni, partant, leur inscription dans les livres" <sup>347</sup>.

Ce système souple, le Conseil d'Etat le construit à partir de celui que la loi modificative du 9 juillet 1976 a introduit pour ce qui concerne l'identification de la tendance philosophique des candidats aux mandats d'administrateurs de l'U.I.A. représentant le personnel : ces candidats doivent rendre publique leur tendance, sous le contrôle de leurs collègues et, en dernière instance, d'une "commission de membres du parlement" composée de représentants de tous les partis ayant au moins deux élus à la Chambre dans l'arrondissement administratif d'Anvers <sup>348</sup>. Selon l'arrêt *Heyndels*, ce système démontre —et, ajoute-t-il, il en va ainsi "partout ailleurs"— qu'une personne n'est "considérée appartenir à une tendance philosophique —ou à une tendance divergente— que pour autant que cette tendance lui soit, à tort ou à raison, reconnue ou attribuée par des représentants publiquement reconnus de la tendance dont il s'agit" <sup>349</sup>.

Combinant cette leçon avec l'idée de la directive souple, la haute juridiction conclut —dans un style que l'on pourrait apprécier diversement— comme suit :

"Si seul l'équilibre est exigé, les candidats à une nomination ne doivent rien avouer du tout ; ils n'ont pas à assumer une identité '*philosophique*'. C'est uniquement si, par la suite, après leur nomination, ils se portent volontairement candidats pour être élus au conseil d'administration, qu'ils doivent déclarer leur appartenance à une '*tendance philosophique*' déterminée. S'ils le font, ils courent cependant le risque d'être désavoués —à tort ou à raison— par la Commission de parlementaires, en application de l'article 6 de la loi de 1971, tel qu'il a été modifié par la loi du 9 juillet 1976 (...).

Une fois élus ou nommés au sein du conseil d'administration, ses membres ont acquis également la qualité de représentants publiquement reconnus de l'une des '*deux grandes tendances philosophiques*'. Il leur appartient alors de veiller à ce qu'il demeure crédible que l'enseignement dans les divers départements ou dans d'autres unités d'enseignements ne soit pas tombé de manière prépondérante entre les mains des tenants de l'une ou de l'autre tendance.

Pour apprécier si l'équilibre est ou non perturbé dans une unité d'enseignement déterminée, le conseil ne partira pas de l'opinion qui s'était dégagée au sujet des membres de cette unité, en ce qui concerne leur appartenance '*philosophique*', au moment de leur nomination ; il se basera sur la manière dont ils ont, dans cette

---

346. Arrêt *Heyndels* précité, p. 219.

347. *Ibid.*, p. 219 et 220.

348. Cfr *supra*, note 327.

349. Arrêt *Heyndels* précité, p. 219.



unité, manifesté leur engagement dans l'une ou l'autre direction, ou se sont abstenus de tout engagement '*philosophique*'.

S'il y a lieu de procéder à une nomination dans une unité d'enseignement, et si une évaluation, comme visée ci-dessus, de la situation au sein de cette unité d'enseignement fait apparaître que la correction d'un déséquilibre est devenu un problème d'actualité, le problème de l'appartenance '*philosophique*' des candidats jugés qualifiés pour être nommés deviendra, dès lors, tout aussi actuel.

Il est naïf de considérer que des procédures expressément prescrites soient nécessaires pour permettre aux représentants publiquement reconnus d'une tendance déterminée de déceler comment un candidat '*passé*' aux yeux de cette tendance.

Il n'est pas besoin non plus d'une procédure qui indique à un candidat la manière de convaincre de son appartenance à la bonne tendance les personnes — et ce n'est pas directement le conseil d'administration-même — qu'il s'agit de convaincre.

Ainsi qu'il a déjà été exposé, un candidat n'est pas obligé de franchir ce pas.

Le principe de la liberté d'opinion implique d'ailleurs le droit de changer d'opinion — droit qui peut consister à ne pas avoir d'opinion du tout sur un point déterminé —, de sorte que les assurances données par un candidat à l'effet d'établir qu'il a la conviction souhaitée, le sont en réalité sans engagement.

Ce n'est, dès lors, que par la suite, quand, au bout d'un certain temps, ce candidat aura trouvé sa véritable place au sein de l'unité d'enseignement, qu'il sera possible de constater si la nomination d'un candidat de l'appartenance souhaitée aura effectivement corrigé une prépondérance au sein d'une unité d'enseignement déterminée. (...)

Il n'y a pas lieu, dès lors, en vue du maintien de l'équilibre '*philosophique*', d'inscrire les membres du personnel enseignant sur deux rôles spéciaux. Ils ne doivent pas revêtir le maillot de leur sponsor. Une fois nommés, ils participent à la course pour leur propre compte, en indépendant. A moins qu'ils ne trouvent plus agréable — ou plus avantageux — de rouler en équipe, dans l'équipe qu'ils auront eux-mêmes choisie. Les choses se trouveront évidemment facilitées pour toutes les parties concernées s'ils font preuve de quelque constance, incités à cet effet — il faut l'espérer — par une sincérité naturelle et par une perception approfondie de leur propre nature et destinée et/ou de la nature du zoo humain.

La valeur relative de l'appréciation de l'appartenance '*philosophique*' des candidats à une nomination a d'ailleurs déjà été relevée par le Conseil d'Etat dans son avis précité (Chambre, 170-71, doc. 76/31, p. 17) :

*'Que les membres des organes de gestion ou du personnel de l'Institution seront dès lors considérés, sur le plan de cette «parité», soit comme «catholique», soit comme «non-catholique», signifiera donc uniquement que ces personnes semblent suffisamment acceptables soit à l'un soit à l'autre groupe pour figurer, dans le système de l'Institution, au titre de personnalités représentatives de l'une ou de l'autre tendance'.*

Le système souple d'équilibre dans les nominations du personnel académique de l'U.I.A. ne viole donc pas l'article 14 de la Constitution, qui interdit toute atteinte à la personnalité morale et intellectuelle, pas plus qu'il ne viole le principe de l'égalité admissibilité aux emplois publics, consacré par l'article 6 de la même Constitution.

Le conseil d'administration ne détermine pas, en effet, ce qu'est l'appartenance philosophique de tel ou de tel candidat, mais uniquement ce qu'elle paraît être à un moment donné, sur la base d'éléments extérieurs jugés significatifs, et cela seulement avec un effet qui ne s'étend pas au-delà du moment où la nomination est accordée.

En définitive, la réalisation de l'équilibre philosophique au sein du personnel académique est essentiellement une question de bonne foi dans l'exécution du pacte bilatéral qui se trouve, fondamentalement, à la base de l'U.I.A." <sup>350</sup>.

**486.** Voilà comment le Conseil d'Etat interprète le principe du pluralisme, et plus particulièrement celui de l'équilibre dans les nominations. Il recourt typiquement, comme par rapport au principe de l'égale admissibilité aux emplois publics, à la technique bien connue de l'interprétation conciliante : il cherche à rendre le principe de l'équilibre compatible avec le triple droit reconnu aux individus par l'article 14 de la Constitution de "garder le secret sur ses opinions", de "ne pas avoir d'opinion du tout et de ne pas avoir à le déclarer", ainsi que "de changer d'opinion" <sup>351</sup>.

A-t-il pour autant résolu complètement l'antinomie ? On doit relever que son "système souple" pose au moins une nouvelle question non négligeable. Certes, celui-ci a le mérite de sauvegarder, au moins théoriquement, le triple droit que l'on vient de rappeler. Jamais un candidat ni un enseignant nommé n'est juridiquement tenu de décliner son identité philosophique. Le conseil d'administration ne doit prêter attention à celle-ci que s'il y a lieu de corriger un déséquilibre déterminé à l'occasion d'une nomination. Et dans cette hypothèse, il identifiera lui-même ce que paraît être l'appartenance philosophique du candidat sur la base d'éléments extérieurs jugés significatifs, sans se prononcer sur la réalité profonde de cette appartenance qui échappe *de iure* à toute investigation, cette identification n'ayant au surplus qu'un effet limité au seul moment où la nomination est accordée.

Mais comment ne pas remarquer que ce système compromet du coup un quatrième droit qui paraît aussi pouvoir se déduire du même article 14 de la Constitution, à savoir le droit de toute personne de ne pas être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance philosophique déterminée <sup>352</sup> ? L'interprétation procurée par l'arrêt *Heyndels* à la directive de l'équilibre implique en effet que les candidats à une nomination doivent, le cas échéant, se laisser "étiqueter" sans disposer d'un droit quelconque ni sur l'élaboration ni sur le résultat de cette opération. Elle remet tous les pouvoirs entre les

---

350. *ibid.*, p. 219 et 220.

351. *Ibid.*, *eod. loc.*

352. C'est ce que prescrira l'article 3, § 4, de la loi du pacte culturel. Cfr *infra*, n° 891 et sv.

main du conseil d'administration et des partis politiques représentés dans la Commission des parlementaires. Et il en va de même à propos des candidats qui, une fois nommés, dispensent leur enseignement. Ils ne se voient pas non plus reconnaître la moindre maîtrise sur l'identification de l'éventuelle tendance dont cet enseignement serait jugé redevable. Certes, cette appréciation ne conditionne plus directement leur carrière, mais une totale dépossession de sa propre identité philosophique au profit ultime d'une instance partisane n'en pose pas moins question.

**487.** Les candidats et les enseignants se consolent-ils de savoir que l'identification philosophique dont ils ont fait l'objet et dont ils n'auront même pas été nécessairement informés, ne concerne que le monde des apparences et ne viole donc en aucune manière leur for intérieur ? On se permet de ne pas en être convaincu.

Citant l'article 15 de la Constitution -"Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte (...) "-, Pierre Wigny observait que cette disposition exprime pour un cas particulier le principe selon lequel il est interdit "d'extorquer d'un homme une manifestation d'opinion qui n'est pas conforme à sa conviction profonde" <sup>353</sup>. Certes, ici on ne contraint aucune personne à faire l'aveu d'une opinion qui ne serait pas la sienne, ni à se comporter en conséquence. Mais on lui impute, à partir de ce qu'il a dit et fait librement, une manifestation d'opinion qui n'est pas nécessairement conforme à sa conviction profonde. Dira-t-on que c'est une manière douce et subtile "d'extorquer" une manifestation d'opinion ? Sans doute, mais est-ce admissible pour autant ? Pour reprendre la métaphore un peu légère du Conseil d'Etat, celui qui s'entend dire, ou dont on dit derrière le dos, qu'il roule pour une équipe, alors qu'il en a choisi une autre, devrait au minimum avoir le droit de s'expliquer.

Dira-t-on alors que le système souple de l'arrêt *Heyndels* a au moins l'avantage de ne pas laisser le dernier mot aux auto-identifications qui seraient soit frauduleuses, soit niées par "des représentants publiquement reconnus de la tendance dont il s'agit" ? Il est vrai que le droit de l'individu de ne pas être considéré comme appartenant à tel ou tel courant sans son consentement, ne signifie pas que les représentants de ce courant devraient subir une auto-identification qu'ils contesteraient sans aussi pouvoir exprimer leur désaccord.

**488.** Le fond du problème que le Conseil d'Etat ne semble pas avoir perçu, c'est que l'appartenance d'un individu à une identité philosophique dans un contexte qui fait de celle-ci une identité collective institutionnalisée, est nécessairement la résultante d'une

---

<sup>353</sup> P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, T.I, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 322. *Adde* p. 337.

*double* opération d'identification, puisque deux identités de nature différente sont simultanément en cause : une individuelle et une collective, celle des candidats ou des enseignants et celle des tendances en concurrence. On ne voit donc pas comment une identification respectueuse des droits des uns et des autres pourrait avoir lieu, si ce n'est dans le cadre d'une procédure permettant aux premiers comme aux seconds de s'exprimer et d'échanger leurs arguments.

Par conséquent, on ne saurait suivre la haute juridiction quand elle tient pour "naïf" <sup>354</sup> de considérer que des procédures expressément prescrites soient nécessaires pour permettre aux représentants publiquement reconnus d'une tendance déterminée de déceler comment un candidat '*passé*' aux yeux de cette tendance", et quand elle ajoute qu'"il n'est pas besoin non plus d'une procédure qui indique à un candidat la [manière] de convaincre de son appartenance à la bonne tendance".

On peut se demander du reste si la naïveté ne consiste pas plutôt à prétendre que chacun conserve le droit de taire son opinion dans un système qui ne peut que contraindre *de facto* à la révéler tous ceux qui voudront au moins tenter, par cet aveu, d'éviter d'être l'objet d'un étiquetage erroné. Et n'est-il pas naïf aussi de dire que le système est praticable sans qu'il y ait lieu "d'inscrire les membres du personnel enseignant sur deux rôles spéciaux" ? On conçoit bien que la souplesse des deux concepts de directive et d'équilibre prémunit de la lourdeur d'un enrôlement systématique de tous les professeurs, mais il ne faut pas dissimuler qu'elle ne saurait empêcher l'enrôlement de bon nombre d'entre eux.

**489.** Dernière remarque enfin : si on relit encore l'arrêt *Lenaerts* à la lumière des considérants de l'arrêt *Heyndels* que l'on vient de commenter, on constate que l'interprétation conciliante qu'ils donnent du principe de l'équilibre est à nouveau théoriquement transposable aux nominations, affectations et promotions au sein de la R.T.B.-B.R.T. Elle ne correspond cependant pas à la pratique qui est en vigueur. Après son recrutement, chaque agent est invité à faire une déclaration d'appartenance politique, et chaque Institut possède un organigramme de son personnel établi en tenant compte de ces déclarations <sup>355</sup>. Il faut souligner que ce système se heurte non seulement

---

354. Coïncidence ou non, c'était le qualificatif utilisé par le ministre Van Eslande en réponse à son interpellateur, M. Van der Elst : cfr *supra*, n° 380.

355. Cfr *supra*, n° 245 et 265 ; et F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 66-69 ; et *infra*, n° 529 et 822-858.

aux objections exposées dans l'arrêt *Heyndels* et dont on vient de débattre, mais aussi à une objection supplémentaire qu'il est permis de juger plus importante encore.

Le système paritaire de l'U.I.A. est un système ouvert parce qu'il comprend, à côté d'une tendance déterminée —la tendance catholique—, une tendance résiduaire, par hypothèse indéterminée —la tendance non-catholique—. On peut discuter des critères d'identification utilisés et des organes mis en place pour les appliquer. Mais au moins toutes les tendances possibles et imaginables peuvent être accueillies au sein de la catégorie résiduaire. Il n'en va pas de même dans le système de la jurisprudence *Lenaerts*. Celui-ci est bel et bien fermé, puisqu'il n'admet au bénéfice du pluralisme que des tendances bien déterminées, en l'occurrence celles que représentent les trois partis politiques traditionnels. Ne doit-on pas se demander si les courants d'idées incarnés par des partis représentés au Parlement peuvent légitimement prétendre couvrir *toutes* les tendances qui méritent d'être associées à la gestion d'un institut public de radio ou de télévision ? Ne doit-on pas aussi observer qu'au terme des élections législatives de 1968 les trois partis traditionnels ne disposent que de 175 sièges sur les 212 que compte la Chambre des Représentants (soit 82,5%) et ne totalisent que 80,6% des voix <sup>356</sup> ? Il est permis de penser que l'essentiel du problème posé par le principe de la liberté d'opinion réside là, dans l'exclusion des tendances idéologiques et philosophiques dépourvues de toute représentation parlementaire ou représentées par des partis non traditionnels.

Certes, il est légitime de privilégier les tendances représentatives. La représentativité est un concept indissociable de la définition même du principe de pluralisme dans son acception la plus générale <sup>357</sup>. Mais l'exigence tirée du principe de la liberté individuelle d'opinion devrait —il est en tout cas raisonnable de le soutenir— tempérer cette logique collective de la représentativité par l'introduction de garanties minimales au profit des personnes et des groupes qui se situent en dehors du cercle nécessairement fermé des tendances reconnues comme représentatives.

Une garantie minimale pourrait précisément —ce n'est qu'une proposition, mais elle paraît défendable— consister dans la préservation du droit de déclarer son appartenance à une tendance *non* représentative ou —car cela revient fondamentalement au même sous l'angle de ce qui fait la logique du principe de pluralisme en Belgique— de garder le secret sur ses opinions ou sur son absence d'opinion. Ce droit serait sauvegardé dans la

---

<sup>356</sup>. Cfr E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 264 et 273.

<sup>357</sup>. Cfr *supra*, n° 463.

mesure du moins où il serait assuré que son exercice ne pourrait pas entraîner des désavantages supérieurs à ceux que subissent les membres de la plus minoritaire des tendances reconnues comme représentatives.

Dans ces conditions, et moyennant le respect des règles de procédure dont l'élaboration a été jugée ci-dessus indispensable, il semble alors admissible de solliciter une déclaration d'appartenance idéologique ou philosophique de la part d'un candidat à un emploi ou d'un agent <sup>358</sup>, dans la mesure où une telle identification s'impose pour contrecarrer une prépondérance jugée excessive dans un service déterminé, ou pour assurer une présence minimale à chacune des tendances <sup>359</sup>.

On ne saurait nier qu'une atteinte reste portée de la sorte à une conception strictement individuelle de la liberté d'opinion, mais au moins elle ne serait pas disproportionnée par rapport à ce que requiert la logique collective non moins légitime du pluralisme. On achèvera enfin l'énoncé de cette proposition en soulignant qu'il serait incohérent de la suivre sans adapter aussi la composition des organes d'administration des institutions publiques culturelles par une intégration en leur sein de représentants "crédibles" de la "tendance" résiduaire des "sans famille".

g) *Quelle est la nature du contrôle de l'application du principe de pluralisme ?*

**490.** Si l'arrêt *Lenaerts* fait du pluralisme idéologique un principe général de droit, et s'il en déduit un principe d'équilibre dans les nominations, cela signifie aussi —et c'est important— que le juge administratif accepte d'en contrôler le respect. Malgré la plasticité du principe —sa nature de directive justifiant une mise en oeuvre incrémentaliste— et malgré le caractère approximatif de ce qu'il requiert —un équilibre tournant autour d'une certaine proportionnalité—, le Conseil d'Etat considère que le pluralisme ainsi conçu ne doit pas rester sous l'empire d'une application, voire d'un contrôle, de nature purement politique, mais qu'il peut et doit faire l'objet d'un contrôle ultime de nature juridictionnelle.

**491.** On peut comprendre la logique de son raisonnement et du contrôle qu'il s'attribue de la sorte, de trois façons différentes, chacune exprimant une facette de la réalité. On peut d'abord y voir la mise en oeuvre audacieuse dans un contexte nouveau, celui de

---

358. On s'écarte sur ce point de la jurisprudence *Heyndels*, en raison des objections exposées ci-avant.

359. Quant à cette restriction, la jurisprudence *Heyndels* mérite d'être retenue. La double idée de non-prépondérance et de présence minimale se déduit de la notion de proportionnalité approximative avancée *supra*, n° 479.

l'interventionnisme public culturel, du postulat de la rationalité du législateur <sup>360</sup>. Ce postulat, pour être au coeur du vieux modèle "légaliste-libéral" <sup>361</sup>, n'en reste pas moins un idéal qu'aucune fonction juridictionnelle moderne ne saurait totalement récuser <sup>362</sup>. N'a-t-on pas montré qu'en formulant le principe général de pluralisme, le Conseil d'Etat renforce la *cohérence* du nouveau droit public belge de la culture. Enoncer ce principe, c'est, en effet, expliciter la norme qui sous-tend les diverses interventions législatives et réglementaires dont cette jeune branche du droit est formée <sup>363</sup>. Or, un principe juridique doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

**492.** Cette première lecture laisse cependant dans l'ombre tout ce qui fait l'originalité du contentieux en cause. Car c'est un juge non seulement audacieux, mais résolument novateur qui s'affirme dans les arrêts *Lenaerts* et *Heyndels*. Il s'inscrit à bien des égards dans le champ étudié par les modèles théoriques qui tentent aujourd'hui de rendre compte des nouveaux traits que présente de plus en plus la fonction de juger <sup>364</sup>. Ainsi, F. Ost a pu relever plusieurs contentieux où les magistrats se comportent moins en "juges-arbitres" respectueux du modèle légaliste classique qu'en "juges-entraîneurs" qui acceptent de s'associer activement aux desseins de l'Etat interventionniste. Dans ce nouveau modèle qu'il qualifie de "normatif-technocratique", le droit se détermine en fonction d'objectifs dynamiques ; les normes prennent souvent une forme souple et adaptive pour mieux servir ces objectifs ; le pouvoir d'appréciation de l'administration et du juge s'en trouvent accrus, de même que l'incertitude et l'imprévisibilité que doivent alors assumer l'administré et le justiciable ; la distinction classique entre les fonctions d'administrer et de juger perd de sa netteté ; le juge apprécie plus des intérêts que des droits ; ses méthodes de raisonnement se laissent dominer par l'interprétation téléologique <sup>365</sup>.

---

<sup>360</sup> Cfr les études de J. LENOBLE et F. OST cités dans la note 305.

<sup>361</sup> Selon l'expression de F. OST, *Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur. Trois modèles de justice*, in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, sous la dir. de Ph. GÉRARD et al., Bruxelles, FUSL, 1983, p. 1-70.

<sup>362</sup>. Cfr R. DWORKIN, *La chaîne du droit*, in *Droit et société*, n°1, août 1985, p. 51-79.

<sup>363</sup> Cfr *supra*, n° 459 et sv.

<sup>364</sup> Cfr Ph. GÉRARD et al. (sous la dir. de), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire, op. cit.* ; J. VAN COMPERNOLLE, (sous la dir. de), *L'évolution du droit judiciaire au travers des contentieux économique, social et familial. Approche comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1984 ; et J. LENOBLE (sous la dir. de), *La crise du juge*, Bruxelles-Paris, Story-Scientia-LGDJ, 1990.

<sup>365</sup>. Cfr F. OST, *Juge-pacificateur, ..., op. cit.*

Tous ces traits se retrouvent ici. On est face à un contentieux engendré par l'interventionnisme culturel de l'Etat. Le droit public de la culture s'élabore en fonction non pas d'un intérêt général abstrait et statique, mais de deux idéaux contradictoires, la liberté culturelle et le droit à la culture, dont la réconciliation est recherchée dans un principe de pluralisme précisément conçu comme un objectif dynamique. Il y va, en effet, d'un équilibre dont on ne peut qu'approcher et qui est sans cesse à remettre sur le métier, dans une répartition de subventions, de mandats, d'emplois ou d'autres avantages, entre des partenaires dont l'identification est tributaire du critère mobile et incertain de la représentativité. Le Conseil d'Etat accepte de s'associer activement à la réalisation de cet objectif, même si les normes légales et réglementaires qui l'expriment sont vagues, lacunaires ou surdéterminées par des normes para-légales. Le pouvoir d'appréciation des autorités administratives qui les mettent en oeuvre est considérable, mais le Conseil d'Etat croit néanmoins possible de l'assortir d'un contrôle juridictionnel.

A cette fin, il développe une interprétation téléologique attentive au "but poursuivi" <sup>366</sup> par le législateur dans les matières culturelles au sens large, c'est-à-dire le droit à la culture, droit de la seconde génération s'il en est. Cette interprétation, il relèvera lui-même qu'elle est "davantage préoccupée des nécessités de notre évolution sociale" <sup>367</sup> que d'un respect intransigeant des droits individuels de la première génération. Elle lui permet de faire du pluralisme un principe général de droit et de transmuier, par la vertu de celui-ci, la règle para-légale de l'équilibre dans les nominations en une directive du droit positif. Enfin, il propose ses services pour assurer un contrôle juridictionnel de cette dernière, sans reculer devant l'ampleur du pouvoir d'appréciation qu'un tel contrôle laisse ouvert.

On peut soutenir, dans le droit fil du modèle "normatif-technocratique" présenté par F. Ost, que ce mode d'exercice de la fonction de juger traduit une adaptation aux exigences fonctionnelles d'une branche de l'Etat-providence dans un contexte national qui privilégie depuis longtemps certaines méthodes et certains acteurs.

En combinant la première et la seconde lecture, on dira que la politisation de la fonction publique, telle qu'elle s'exprime en l'espèce par l'accord du 2 août 1960, est un phénomène à ce point inscrit dans la logique de fonctionnement du monde politico-administratif belge, que le juge est incapable d'y opposer une résistance nette dès lors

---

366. *Avis U.I.A.* précité, p. 16.

367. *Ibid.*



qu'elle peut recevoir l'appui de justifications rationnelles et intégrables dans un raisonnement juridique. Au fond, le "jeu" de l'interprétation <sup>368</sup> réalisé par l'arrêt *Lenaerts* a consisté à examiner avec bienveillance à quelles conditions le principe paralégal du pluralisme, largement pratiqué et soutenu par l'opinion publique dominante depuis longtemps, peut s'intégrer de manière cohérente dans le grand édifice formé par le système constitutionnel belge <sup>369</sup>.

**493.** Ces deux premières lectures sont cependant encore réductrices. On a observé que le Conseil d'Etat est loin d'avoir ouvert toutes grandes les portes de la politisation. Il consacre, dans son arrêt, de très nombreuses lignes à la démonstration du respect de toutes les autres conditions statutaires : les titres de tous les candidats ont été dûment examinés et comparés entre eux ; l'autorité administrative n'a à aucun moment été mue par "le mobile déterminant de servir, avant toute chose les intérêts personnels de M. Coole". Etre membre du parti politique dont l'autorité recherche un "représentant" pour satisfaire les équilibres idéologiques du moment, est sans doute une condition nécessaire pour être nommé, mais ce n'est pas une condition suffisante : M. Coole remplit, "pour le surplus", dit le Conseil d'Etat, "toutes les conditions de nomination requises et [...] ses aptitudes à exercer les fonctions à conférer ne se situent pas, de toute évidence, en dessous du minimum à considérer comme raisonnable ...". Et surtout on a montré combien —même si c'est encore insuffisant— l'arrêt *Heyndels* s'est préoccupé de prolonger l'arrêt *Lenaerts* dans ce domaine des conditions à respecter par la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique pour que celle-ci soit acceptable aussi bien moralement que juridiquement au regard du principe de l'égal accès aux emplois et de la liberté d'opinion.

On peut ne pas être d'accord avec la jurisprudence ainsi construite —on en a souligné les éléments les plus contestables ci-avant—, mais force est de constater que, sur ce point, le Conseil d'Etat ressemble de près à ce juge contemporain que décrit et promeut J. Lenoble, parce qu'il pourrait précisément répondre aux dangers de l'Etat-providence. Le juge, écrit-il, "est interpellé pour que des comportements d'autorités administratives ou d'acteurs privés importants soient évalués au regard des principes impliqués par l'appréhension des exigences de justice. Le juge devient garant de valeurs, de règles du jeu démocratique —aussi vagues et imprécises soient-elles. Le sens du recours au juge se

---

368. Cfr M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, Paris, P.U.F., 1992.

369. C'était l'interprétation retenue dans H. DUMONT, *Des contrôles de constitutionnalité et de légalité...*, op. cit., p. 236-239.

transforme. Il vise à préserver dans le droit un moment d'indisponibilité', comme le dit Habermas, dont la portée concrète s'identifie aux valeurs fondamentales de liberté et d'égalité, dont les significations multiples sont toujours à redéfinir" <sup>370</sup>.

C'est tout l'intérêt d'un principe comme celui qu'on étudie de faire apparaître avec précision comment des logiques différentes, juridique, sociologique et éthique peuvent parfois trouver à s'articuler, et donc à trouver des compromis, dans un même raisonnement juridictionnel.

### 3. *Evaluation critique de l'arrêt*

494. Dans l'examen qui précède de la portée juridique de l'arrêt, on n'a pas pu s'empêcher d'introduire déjà des éléments d'évaluation. On voudrait ici prolonger ces premiers éléments en concentrant l'attention sur la seule directive de l'équilibre idéologique ou philosophique dans les nominations telle qu'elle a été façonnée par les arrêts *Lenaerts* et *Heyndels*. En s'appuyant sur le concept de validité avancé par plusieurs auteurs de théorie du droit, notamment par F. Ost <sup>371</sup>, on voudrait soumettre cette directive à un triple examen : un examen de sa légalité consistant dans une confrontation avec la doctrine, la jurisprudence et le droit international public pour compléter les réflexions déjà faites à propos de sa constitutionnalité ; un examen de son effectivité consistant à la situer par rapport à la pratique dite de la politisation des nominations telle qu'elle a été étudiée par la science administrative ; et enfin un examen de sa légitimité consistant dans une comparaison de divers arguments, les uns favorables, les autres défavorables, à celle-ci.

Il est évident que cette présentation tripartite ne signifie nullement que l'on entend faire une distinction tranchée entre ces trois cercles de la validité. L'analyse de la légalité est en particulier indissociable d'une appréciation de la légitimité. Cela est déjà apparu dans les commentaires qui ont été consacrés à la portée juridique de l'arrêt, et ce qui va suivre ne fera que le confirmer <sup>372</sup>. Pratiquée avec nuance, la distinction n'en offre pas moins un intérêt méthodologique certain.

---

370. J. LENOBLE, *Crise du juge et transformation nécessaire du droit*, in *La crise du juge*, op. cit., p. 146.

371. On se permet de ne pas répéter les acquis de cette théorie, et de renvoyer à l'ouvrage collectif : CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Droit et pouvoir*, T.I., *La validité*, sous la dir. de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, cfr en particulier les contributions de F. RIGAUX (p. 3-24), PH. GÉRARD (p. 53-80), F. OST (p. 97-132) et H. DUMONT (p. 193-250).

372. Voy. pour le surplus la démonstration de J. LENOBLE dans l'ouvrage précité (p. 347-382).

a) *La légalité de la directive*

**495.** On a déjà examiné la constitutionnalité de la directive sous un regard critique. On pourrait résumer les considérations qui ont été exposées en deux objections simples. D'une part, sans le soutien que procurera l'article 6 bis introduit dans la Constitution postérieurement à son prononcé, l'arrêt *Lenaerts* manque de fondement pour trancher un conflit de cette importance entre droits collectifs et droits individuels dans un sens aussi favorable aux premiers. La section de législation se refusera d'ailleurs à confirmer ce choix, et l'arrêt *Heyndels* ne le fera qu'en s'autorisant du seul article 6 bis. D'autre part, en ne réservant aucune attention au sort des tendances non-représentatives, l'arrêt *Lenaerts* heurte la liberté d'opinion de tous ceux qui s'y rattachent d'une manière ou d'une autre.

On voudrait à présent approfondir et confirmer cette évaluation par trois démarches supplémentaires : un aperçu des réactions doctrinales à l'arrêt *Lenaerts* ; une confrontation avec la jurisprudence relative aux nominations dites politiques ainsi qu'avec celle du droit de l'audiovisuel, et enfin un examen de compatibilité avec le droit international public, et en particulier avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme <sup>373</sup>.

## a. 1. Réactions doctrinales à l'arrêt

**496.** Les réactions doctrinales à l'arrêt sont souvent décevantes. Là où l'on s'attendrait à le voir au moins mentionné, beaucoup d'auteurs le passent sous silence, par pudeur ou par ignorance, on ne le sait <sup>374</sup>. Plusieurs se limitent à un simple compte rendu, la

---

<sup>373</sup>. Pour alléger les développements qui suivent, la jurisprudence relative aux principes d'égalité et de liberté d'association ne sera abordée qu'à partir des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. On n'ignore pas cependant la jurisprudence de droit interne sur le sujet, et en particulier l'arrêt de la Cour de cassation du 27 avril 1981 à propos de la réservation de certains avantages sociaux aux travailleurs syndiqués. L'on se permet de renvoyer aux commentaires que l'on a consacrés à cet arrêt dans H. DUMONT, *op. cit.*, p. 243-246. La prise en compte de cette jurisprudence conduit aux mêmes conclusions que celles que l'on proposera à partir des arrêts de la Cour européenne.

<sup>374</sup>. Cfr par ex. D. BATSELÉ, O. DAURMONT et PH. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 127-136 ; P. CLOOS, *Politisering inzake aanwerving en bevordering van rijksambtenaren*, in *T.B.P.*, 1986, p. 415-419 ; R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *Rapport sur la représentativité de l'administration belge*, in *La représentativité de l'administration publique*, Bruxelles, IISA, 1991, p. 93-125 ; M. HANOTIAU et A. VANWELKENHUYZEN, *La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle*, in *A.P.T.*, 1977-1978, p. 122 ; A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP-IBSP, 1974, p. 302 et sv. ; IDEM, *Les avatars d'un statut*, in *A.P.T.*, 1977-1978, p. 16-20 ; J. ZILLER, *Egalité et mérite. L'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 36 et sv., 243 et sv. Tous ces auteurs passent sous silence non seulement l'arrêt *Lenaerts*, mais aussi l'article 20 de la loi du pacte culturel qui en dérive. Dans une littérature plus sociologique, on notera aussi cette double lacune chez de bons auteurs comme : R. DETHIER et al., *Rapport belge*, in *La politisation de*

décision étant présentée comme une nouvelle donnée, plutôt étonnante, mais qui s'impose à la manière d'un fait <sup>375</sup>. Certains expriment un malaise, sans que celui-ci débouche toutefois sur une véritable évaluation <sup>376</sup>. Mais tous ceux qui se livrent à un examen un peu plus approfondi émettent, à l'exception d'un seul <sup>377</sup>, au moins des réserves à propos du sort des tendances non représentatives <sup>378</sup>. Ces réserves sont d'autant plus justifiées que le critère de représentativité retenu par le Conseil d'Etat n'est pas le critère abstrait que retiendra cinq ans plus tard la loi du pacte culturel, à savoir une présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante, mais le critère particulier de l'appartenance à un des trois partis traditionnels signataires de l'accord du 2 août 1960. J. De Meyer a certainement raison quand il qualifie de "difficilement

*l'administration* (sous la dir. de F. MEYERS), Bruxelles, IISA, 1985 (la loi du pacte culturel est cependant évoquée aux p. 43 et 53) ; L. DE WINTER, *De partijpolitisering als instrument van de participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog*, in *Res Publica*, 1981, p. 53-107 ; L. HUYSE, *De plaatsbezorgers. Politici en partijpolitieke benoemingen in België*, in *De Nieuwe Maand*, 1975, p. 465-474 ; L. MOULIN, *La politisation de l'administration*, in *Revue Générale*, 1970, p. 47-62. On précisera à toutes fins utiles que cette liste n'est nullement sous-tendue par une forme quelconque d'outrecuidance, mais qu'elle veut seulement montrer l'étonnante discrétion dont bénéficie encore la reconnaissance juridique (partielle) d'une pratique qui, elle, n'est ignorée de personne. Serait-ce la rançon d'un processus essentiellement juridictionnel de formation du droit ? On sait que l'arrêt *Lenaerts* a été utilisé par le législateur comme valant dispense de tout débat sur l'article 20 : cfr *infra*, n° 606 et 629.

375. Cfr par ex. F. JONGEN, *Le droit de la radio et de la télévision*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 66 et sv. ; J. SAROT, *Fonction publique et contrôle juridictionnel*, in *A.P.T.*, 1982, p. 30 ; et P. WOLFCARIUS, *Le contenu et l'évolution du principe d'égalité dans l'accès à la fonction publique*, in *L'égalité*, vol. VIII, sous la dir. de Ch. PERELMAN, Bruxelles, Bruylant, 1982, p. 187-189.

376. Cfr par ex. J. DE GROOF, *Le droit à l'information et le devoir d'objectivité du service public de la radiodiffusion*, in *A.P.T.*, 1985/4, p. 279.

377. On trouve en effet une totale approbation chez K. RIMANQUE, *De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie*, in *R.W.*, 1969-1970, col. 1624-1625. Sa seule réserve — indéniablement pertinente du reste — est d'ordre technique : le raisonnement du Conseil d'Etat s'appuie surtout, comme on l'a vu, sur la confiance que le public doit avoir envers les instituts d'émission, alors que formellement il aurait été plus pertinent de "faire appel aux implications de l'article 14 de la Constitution" pour fonder l'obligation juridique de mener une politique pluraliste de manière loyale : c'est le droit individuel au respect des convictions de chacun que cette obligation garantit en dernière instance.

378. Cfr not. F. DELPÉRÉE et F. RIGAUX, *Le loyalisme constitutionnel*, in *J.T.*, 1977, p. 357-358 ; F. DELPÉRÉE et H. DUMONT, *L'égalité à la troisième génération*, in *De Grondwet Honderdvijftig Jaar*, Bruxelles, Bruylant, 1981, p. 95-127 ; J. DE MEYER, *Levensbeschouwelijk en politiek pluralisme in openbare diensten*, in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, T. II, p. 85-88 ; D. DEOM, *La protection de la vie privée dans les relations professionnelles. Le secteur public*, in *Ann. dr. Louv.*, 1984, p. 65-69 ; P. MARTENS, *Le contrôle juridictionnel de l'audiovisuel*, in *Médias et service public*, sous la dir. de F. JONGEN, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 258-260 ; Ch. PANIER, *Le triangle des droits de l'homme*, in *R.I.E.J.*, 1984/13, p. 190-194 ; A. RASSON-ROLAND, *La radio et la télévision face au juge administratif*, in *Ann. dr. Louv.*, 1987/1-2, p. 98-104 ; J. VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1991, T. II, p. 563-565.

acceptable" la possibilité que l'arrêt n'écarte pas de voir ces partis se prévaloir du même accord "dans une situation modifiée où ils ne disposeraient plus de la même représentativité globale" <sup>379</sup>.

**497.** Ne faut-il pas cependant aller plus loin et s'interroger sur la licéité d'un système qui, même s'il était fondé sur un critère de représentativité objectif et raisonnable comme ce sera le cas dans la loi du pacte culturel, a pour effet, sinon d'exclure totalement, au moins de priver d'un très grand nombre de chances, des candidats à une nomination ou à une promotion pour l'unique motif qu'ils appartiennent à un courant d'opinion que ce critère disqualifie, ou qu'ils n'ont pas d'opinion, ou encore qu'ils se refusent à la dévoiler et réclament le droit d'opposer ce refus au système ? La doctrine la plus pointue et la plus exigeante sur le sujet n'a jamais été jusqu'à une claire affirmation de l'inconstitutionnalité de cette exclusion ou de cette marginalisation. Elle souligne "la mise hors-circuit de tous ceux qui ne se rangent pas dans l'une des tendances politiques ou philosophiques reconnues" <sup>380</sup>. Mais elle ne va pas au-delà de l'énonciation de réserves ou de questions.

**498.** Au fond, elle est partagée et mal à l'aise quant à la légitimité même du pluralisme ainsi conçu. Le meilleur exemple de ce malaise peut être trouvé dans la réflexion de Madame Déom. Elle rappelle d'abord que "certaines fonctions, par leur nature même, présentent un caractère politique et doivent être attribuées en fonction de ce critère". Elle cite opportunément le cas des membres des cabinets ministériels, des gouverneurs de province et des bourgmestres. Elle observe au passage qu'on peut hésiter quant à la nature politique ou non de fonctions comme celles d'administrateur d'une entreprise publique, de conseiller à la Cour des Comptes ou de commissaire du gouvernement auprès d'un organisme public.

Elle aborde ensuite "la fonction publique classique". Elle souligne que c'est ce domaine que l'arrêt *Lenaerts* affecte. Or, autant il lui paraît "de saine démocratie" d'appliquer "le pluralisme organisé" pour les fonctions précédentes "dont le caractère suppose un élément politique", autant elle s'interroge sur la pertinence d'une extension dudit pluralisme à cette fonction publique classique.

Finalement, elle tranche comme suit. D'un côté, elle affirme —et elle est la seule à être aussi nette— que la directive de l'équilibre idéologique et philosophique "paraît

---

<sup>379</sup>. J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 86 (trad. H.D.).

<sup>380</sup>. A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 102.

comporter le risque d'une atteinte à des droits individuels fondamentaux relevant de la liberté d'opinion —y compris d'une opinion qui ne soit pas conforme aux clivages politiques admis—, de la protection de la vie privée —qui comporte le droit de taire ses sympathies politiques— et de l'égal accès aux emplois publics <sup>381</sup>. Mais de l'autre côté, elle concède que la directive peut "apparaître comme un impératif de correction dans la gestion publique" <sup>382</sup>, un impératif qu'elle identifiera ailleurs à une heureuse caractéristique des services publics culturels <sup>383</sup>. Et de conclure que le principe ne devrait pas "être consacré juridiquement" <sup>384</sup>.

En quelque sorte, on est ainsi reconduit à la "case-départ" du long cheminement effectué depuis les discussions sur la constitutionnalité de l'article 15 du pacte scolaire <sup>385</sup> : ce genre de disposition est inconstitutionnelle, disait-on, mais elle est légitime pour autant qu'elle ne soit pas insérée dans un texte légal !

Ne serait-il pas socialement plus honnête et juridiquement plus cohérent d'amender la disposition pour la rendre constitutionnellement acceptable ? C'est le sens de la proposition faite plus haut qui vise à garantir une protection minimale à ceux qui veulent taire leurs sympathies politiques comme aux tenants d'une opinion "sans famille" <sup>386</sup>.

#### a. 2. Confrontation avec la jurisprudence

**499.** Pour prolonger l'examen de la légalité de la directive de l'équilibre idéologique, une deuxième démarche complémentaire s'impose : il s'agit de la confronter avec la jurisprudence, et d'abord avec celle relative aux nominations dites politiques <sup>387</sup>. La décision qui domine cette jurisprudence, c'est le célèbre arrêt *Barel* du Conseil d'Etat de France, qui a déduit de la liberté d'opinion et de l'égalité de tous les citoyens pour l'accès aux fonctions publiques, que l'autorité administrative ne peut pas écarter un candidat à un

---

381. D. DÉOM, *op. cit.*, p. 67-69.

382. *Ibid.*, p. 69, note 46.

383. D. DÉOM, *Origine et développement des services publics organiques dans l'audiovisuel*, in *Médias et services publics*, sous la dir. de F. JONGEN, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 43-44. Voy. dans le même sens M. HANOTIAU, *L'audiovisuel est-il plus dangereux que l'écrit ?*, in *ibid.*, p. 22-23.

384. D. DÉOM, *La protection de la vie privée ...*, *op. cit.*, p. 69, note 46.

385. Cfr *supra*, n° 378 et sv.

386. Cfr *supra*, n° 489.

387. Cfr *supra*, n° 451, pour un examen partiel de cette jurisprudence sous l'angle des problèmes posés par la technique de l'annulation pour détournement de pouvoir.

emploi "en se fondant exclusivement sur ses opinions politiques" <sup>388</sup>. Il a toujours été dit que le "droit belge prend à son compte" cette jurisprudence <sup>389</sup>. Celle-ci n'est cependant pas contredite par l'arrêt *Lenaerts* qui a bien montré que la directive de l'équilibre ne permet pas de fonder une nomination *exclusivement* sur la conviction politique du candidat retenu. Comme l'a justement souligné Jean Sarot, "la nomination purement politique reste condamnée" par cet arrêt <sup>390</sup>.

Il reste que celui-ci valide une nomination dont le motif déterminant est tiré d'un équilibre politique. Madame Déom considère qu'il n'admet la légalité du critère politique que "comme élément destiné à départager des candidats d'égale valeur" <sup>391</sup>. Cette interprétation le rendrait compatible avec une décision ultérieure comme l'arrêt *De Schrijver* qui présente comme "un principe général qui s'impose à l'autorité compétente", la règle selon laquelle "le candidat dont la valeur est la plus grande doit bénéficier de la nomination" <sup>392</sup>. Il ne paraît cependant pas possible de retenir cette interprétation conciliante : l'arrêt *Lenaerts* tel qu'il a été confirmé par l'arrêt *Heyndels* n'exclut pas qu'au moins dans certaines hypothèses, la directive de l'équilibre politique conduise à préférer un candidat moins bien qualifié, pour autant que les conditions de nomination soient remplies et que ses aptitudes "ne se situent pas, de toute évidence, en-dessous du minimum à considérer comme raisonnable".

**500.** On n'évite donc pas cette conclusion : l'arrêt impose une dérogation aux principes du droit de la fonction publique en raison des spécificités du domaine culturel. Cela apparaîtra encore plus clairement dans un arrêt *Baekelandt* du 29 septembre 1982 qui dira on ne peut plus explicitement :

---

388. C.E. fr., 28 mai 1954, *Barel et autres*, in *Rev. dr. publ.*, 1954, p. 537. Voy. en outre les conclusions du commissaire du gouvernement LETOURNEUR (p. 519-535) et la note de M. WALINE (p. 509-519). Cfr aussi sur cet arrêt J. ZILLER, *op. cit.*, p. 150-152.

389. F. RIGAUX et F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 357. Dans le même sens J. SAROT, *op. cit.*, p. 28 et F. OST, *Observations* sous C.E., 18 janvier 1993, *Lessire*, in *Journal des Procès*, n°234, 5 mars 1993, p. 36-37.

390. J. SAROT, *op. cit.*, p. 30. L'arrêt *Heyndels* estime d'ailleurs que la directive de l'équilibre au conseil d'administration et dans le personnel de l'U.I.A. permet "d'éviter les abus propres à l'alternance du monopole de l'exercice du pouvoir —et, partant, de la gestion et des nominations partisans" (Arrêt *Heyndels* précité, p. 212).

391. D. DEOM, *La protection de la vie privée ...*, *op. cit.*, p. 69, note 46.

392. C.E., 29 avril 1970, *De Schrijver*, n°14.097, *R.A.A.C.E.*, p. 444. Cela n'empêche évidemment pas que le pouvoir d'appréciation des autorités reste souvent fort large, en particulier pour les nominations à des fonctions élevées, et que le Conseil d'Etat n'est pas juge de l'opportunité des motifs. Il revient à celui-ci d'en contrôler la légalité et la pertinence : ils doivent être "objectifs", "pertinents", "raisonnables" et non entachés d'une "erreur manifeste d'appréciation". Cfr. J. SAROT, *op. cit.*, p. 31 et D. BATSELE, O. DAURMONT et PH. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 127-136.

"les agents et fonctionnaires ne doivent pas être les représentants de certains groupements pour accéder aux emplois ou fonctions qu'ils postulent ; (...) l'égalité des Belges du point de vue de l'accès aux emplois et fonctions publics s'oppose, en principe, à ce que les nominations et promotions soient décidées en fonction d'un équilibre à respecter entre les tendances idéologiques et philosophiques" <sup>393</sup>.

On n'évite pas non plus, dès lors, cette seconde conclusion selon laquelle il était plus qu'audacieux de déroger à ce principe dès 1968 en ne s'autorisant que d'une "lecture collectivisante" de l'article 6 de la Constitution <sup>394</sup>.

**501.** Il faut aussi situer l'arrêt *Lenaerts* dans la jurisprudence relative à l'audiovisuel. Cet arrêt a anticipé sur la loi du pacte culturel ; il a avalisé et inspiré la pratique ; mais il n'a pas "eu de postérité juridictionnelle" <sup>395</sup>. Il n'empêche qu'une décision ultérieure du Conseil d'Etat pose un problème de compatibilité avec lui. Elle ne concerne ni une nomination ni une promotion, mais une mesure disciplinaire encourue par un journaliste de la B.R.T. pour avoir manqué à la règle de l'objectivité. Il s'agit de l'arrêt *Buyle* <sup>396</sup>. Celui-ci a été suffisamment étudié par la doctrine pour que l'on se contente de l'observation suivante <sup>397</sup>. On pouvait penser que l'arrêt *Lenaerts* qui privilégie une conception collective de l'objectivité allait entraîner au moins une certaine souplesse quant à l'appréciation de l'objectivité individuelle toujours exigée de la part de chaque journaliste. Il n'en est rien, l'arrêt *Buyle* dément ce raisonnement. Il défend une conception stricte de l'objectivité individuelle.

Faut-il en déduire que la jurisprudence *Lenaerts* a eu tort de faire aussi peu confiance dans les vertus d'objectivité propres à chaque journaliste, si c'est pour les exhumer seize ans plus tard à l'appui d'une décision rigoureuse qui ne dit plus un mot de la conception collective antérieure ? Ou bien faut-il tenir les deux conceptions pour conciliables et considérer que l'objectivité collective ne peut servir que de garantie supplémentaire, et

393. C.E., 29 septembre 1982, *Baekelandt*, n°22.503, *R.A.C.E.*, p. 1328.

394. Selon l'expression de CH. PANIER, *op. cit.*, p. 194, note 16. Comp. P. MARTENS, *Egalité et non-discrimination devant le Conseil d'Etat*, in *Egalité et non-discrimination*, sous la dir. de A. ALEN et P. LEMMENS, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 161-162 : "La collision entre les deux aspects du principe d'égalité déduits des articles 6 et 6 bis est frontale lorsque, sans texte (c'est-à-dire avant 1973 ou en dehors du champ d'application du Pacte culturel), la nature de l'institution lui impose d'assurer un équilibre des tendances" (p. 162).

395. P. MARTENS, *Le contrôle juridictionnel de l'audiovisuel*, *op. cit.*, p.260.

396. C.E., 21 septembre 1984, *Buyle*, n°24.667, in *J.T.*, 1985, p. 41.

397. Cfr not. J. DE GROOF, *Le droit à l'information ...*, *op. cit.*, p. 279-281 ; F. JONGEN, *Le droit de la radio ...*, *op. cit.*, p. 182-186 ; P. MARTENS, *Le contrôle juridictionnel ...*, *op. cit.*, p. 255-259 ; A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 110-117.



non de substitut à l'objectivité individuelle ? Si l'on doit interpréter les décisions de justice à la lumière d'un postulat de rationalité de la jurisprudence, on choisira le deuxième terme de l'alternative. Mais encore une fois, on peut se demander si l'arrêt *Lenaerts* n'a pas au moins manqué de nuance, en se laissant trop largement déterminer par la para-légalité et ici par son présupposé consistant dans une méfiance massive à l'égard des vertus de l'objectivité individuelle ...

### a. 3. Confrontation avec quelques instruments internationaux

**502.** Troisième démarche enfin pour achever l'examen de légalité de la directive de l'équilibre idéologique : il s'agit d'en vérifier la compatibilité avec quelques instruments internationaux. Trois sources retiennent l'attention : l'article 25, alinéa c, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 16 décembre 1966 <sup>398</sup>, qui consacre le droit "d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays" ; la Convention n°111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession adoptée par la Conférence générale de l'O.I.T. le 25 juin 1958 <sup>399</sup>, qui pose le principe de l'élimination de "toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur (...) l'opinion politique (...) qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession" <sup>400</sup> ; et encore la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dont aucune disposition ne consacre, fût-ce implicitement, le droit d'accès aux emplois publics <sup>401</sup>, mais qui n'en garantit pas moins, dans les termes que l'on sait, le droit au respect de la vie privée, la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'association.

**503.** Pour introduire cet examen, un bref détour par le droit comparé de la fonction publique n'est pas inintéressant. Comme l'a souligné V. Merikoski, dans les systèmes juridiques fondés sur la sélection au mérite, toute nomination dans laquelle "reçoivent un poids décisif des motifs autres que celui de trouver la personne la plus capable et la plus appropriée pour l'emploi vacant" est en principe attaquable pour détournement de

---

<sup>398.</sup> Approuvé par la loi du 15 mai 1981, ratifié par la Belgique le 21 avril 1983, et entré en vigueur le 23 mars 1976, *Mon. b.*, 6 juillet 1983.

<sup>399.</sup> Approuvée par la loi du 16 février 1977, ratifiée par la Belgique le 22 mars 1977, et entrée en vigueur le 22 mars 1978, *Mon. b.*, 23 septembre 1977.

<sup>400.</sup> Art. 1er, 1, a) et 2.

<sup>401.</sup> Cfr en ce sens J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, n° 139, 722, 757 et 808.

pouvoir <sup>402</sup>. Un colloque récent organisé par l'*Association internationale de la fonction publique* sur le thème des rapports entre le "fonctionnaire et la politique", n'a pu que confirmer cet enseignement. Partout, l'évolution du droit va dans le sens d'un "développement progressif de règles et de procédures qui tendent à faire échapper le fonctionnaire à l'aléa politique" <sup>403</sup>. C'est ce que confirme le grand spécialiste Alain Plantey qui ajoute : la "neutralité culturelle idéologique et politique" est "la meilleure garantie (...) que l'Etat peut offrir à ses fonctionnaires dès lors que son régime accepte le pluralisme, l'alternance et l'alliance des partis". Cette neutralité "régresse dangereusement (...) lorsque le fonctionnaire affiche des attaches partisans et les utilise ..." <sup>404</sup>. Et le rapport de synthèse de ce colloque n'a pas conclu autrement : "en ce qui concerne (...) l'accès à l'emploi, une convergence très générale —en droit— tend à assurer l'admissibilité de tous compte non tenu des opinions politiques", écrit Jean-Paul Negrin, qui ajoute : "cette règle (...) existe dans les droits positifs de plus de cent Etats ..." <sup>405</sup>.

Il n'en est pas moins vrai cependant que "dans certaines démocraties occidentales (...), des normes de rang inférieur aux normes constitutionnelles ou internationales avouent officiellement des restrictions à l'accès dans la fonction publique" <sup>406</sup>.

**504.** C'est ce que les deux premiers instruments internationaux cités ci-dessus n'ont pas pu ignorer. A propos de l'article 25, alinéa c, du Pacte relatif aux droits civils et politiques, la doctrine enseigne ainsi qu'il ne doit "pas s'interpréter comme interdisant toute nomination à caractère politique". Et de préciser que, par exemple, ne méconnaît pas ce droit d'égal accès aux fonctions publiques "la nomination à des postes

---

402. V. MERIKOSKI, *The Politicization of Public Administration*, in *R.I.I.S.A.*, 1973, p. 217 et 220. L'auteur ajoute que toute distribution de nominations par quotas entre des partis politiques est invalide sans un fondement légal spécifique. *Adde* J. ZILLER, *op. cit.*, p. 49-50, 57, 59-64, 74.

403. J.L. BODIGUEL, *La fonction publique : moyen de réalisation des buts politiques*, in A.I.F.P., *Le fonctionnaire et la politique*, 11ème colloque d'Avignon, juillet 1988, Bruxelles, I.I.S.A., 1989, p. 53. En Belgique, on le sait bien, c'était l'objectif par excellence du statut Camu de 1937.

404. A. PLANTEY, *Allocution d'ouverture*, in *ibid.*, p. 17.

405. J.-P. NEGRIN, *Rapport de synthèse*, in *ibid.*, p. 536-537.

406. *Ibid.*, p. 537. L'auteur songe en particulier à toute la problématique de l'obligation de loyauté. Il distingue évidemment cette hypothèse de celle où les critères politiques jouent entre des fonctionnaires d'égal compétence (p. 539). *Adde* à ce sujet dans le même ouvrage les rapports pour les Pays-Bas (p. 361-362), pour la R.F.A. (p. 394) et pour la Suisse (p. 417-418).

gouvernementaux importants de personnes qui adhèrent aux vues politiques du parti au pouvoir" 407.

La Convention n°111 sur la discrimination en matière d'emploi et de profession, pour sa part, admet explicitement deux exceptions au principe de l'élimination des discriminations fondées sur l'opinion politique. Le première consiste dans "les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé" : elles ne sont "pas considérées comme des discriminations" 408. On admet ainsi, écrit Madame Sarfati, que, "dans certains services de l'Etat, par exemple la diplomatie, la sécurité ou la haute fonction publique, on puisse tenir compte de l'opinion politique (...). La sélection à ces postes, notamment des fonctionnaires participant directement à l'élaboration de la politique du gouvernement, certains emplois dans le domaine de la défense ou des affaires étrangères, est généralement laissée à la discrétion du gouvernement" 409. Le seconde exception, que l'on mentionne ici seulement pour mémoire, consiste à ne pas considérer non plus comme des discriminations "toutes mesures affectant une personne qui fait individuellement l'objet d'une suspicion légitime de se livrer à une activité préjudiciable à la sécurité de l'Etat ou dont il est établi qu'elle se livre en fait à cette activité" 410.

**505.** Si l'on confronte la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique à ces commentaires, il est clair qu'elle échappe à toute objection tirée des deux premiers instruments internationaux : l'appartenance à l'une ou l'autre tendance idéologique ou philosophique est une "qualification" supplémentaire exigible pour certains emplois relevant de la fonction publique culturelle.

On signalera cependant que selon la Commission des experts pour l'application des conventions et des recommandations de l'O.I.T., il faut entendre par le terme "emploi déterminé" utilisé dans la première exception au principe de l'élimination des discriminations de la Convention n°111, "un poste de travail donné, et non une catégorie professionnelle dans son ensemble, sauf exception". En outre, "les limitations entrant dans le cadre de cette exception doivent être nécessaires en raison des caractéristiques

---

407. J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n°808. En ce qui concerne les emplois de la haute fonction publique à la discrétion du pouvoir politique en droit comparé, cfr not. J.-L. BODRIGUEL, *op. cit.*, p. 60-64 ; P. CLOOS, *op. cit.* ; R. DETHIER et al., *op. cit.*, p. 58-63 ; V. MERIKOSKI, *op. cit.*, p. 220-222.

408. Art. 1er, al. 2, de la Convention précitée.

409. H. SARFATI, *Rapport du B.I.T.*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.*, p. 505.

410. Art. 4 de la Convention précitée.

inhérentes au poste en question et proportionnelles aux exigences de la situation" <sup>411</sup>. Ces précisions complémentaires renforcent la valeur des nuances apportées par l'arrêt *Heyndels* à la jurisprudence *Lenaerts*, quand il précise que ce n'est que pour corriger un déséquilibre *déterminé* que l'on peut prendre en considération l'opinion d'un candidat. Une répartition systématique des nominations par quotas entre les partis pour l'ensemble de la catégorie professionnelle que constituent les fonctionnaires et agents publics dans le domaine culturel ne serait pas conciliable, semble-t-il, avec l'interprétation des experts de l'O.I.T. Dira-t-on que celui qui peut le plus peut le moins et que, par conséquent, la licéité d'une réservation de postes de la haute fonction publique au profit du *seul parti au pouvoir* devrait emporter la licéité d'une répartition d'emplois publics entre *tous les partis* représentés au Parlement ? Sans doute, mais il reste que c'est en principe au cas par cas, et non pour une catégorie professionnelle dans son ensemble, que l'on peut tenir compte de l'opinion politique selon la Convention n° 111.

On ajoutera que l'arrêt *Lenaerts*, lui, ne parle que des "fonctionnaires dirigeants" : c'est une autre restriction du champ couvert par la directive de l'équilibre, qui rend celle-ci compatible avec la Convention n° 111. On sait que la loi du pacte culturel abandonnera cette restriction. On peut d'ores et déjà en conclure qu'il s'imposera alors de l'interpréter à la lumière des nuances de l'arrêt *Heyndels* que l'on vient de rappeler.

**506.** Il reste enfin à se tourner vers la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il semble que l'on peut raisonner ici en trois temps. Premier temps : la directive de l'équilibre idéologique et philosophique comporte à la fois une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, et des restrictions aux droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression et d'association. Deuxième temps : cette ingérence et ces restrictions peuvent s'analyser comme des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits d'autrui. Mais, avant l'adoption de la loi du pacte culturel, elles ne sont pas prévues par une loi et ne satisfont donc pas à une des conditions prescrites par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention. Troisième temps : elles sont en outre incompatibles avec l'article 14 dans la mesure où elles sont imposées de façon discriminatoire, et tel est le cas si elles ne sont pas accompagnées du correctif que l'on a proposé au profit des marginaux du pluralisme organisé, à savoir les individus qui ne sont pas considérés comme appartenant à l'une ou l'autre des diverses tendances

---

<sup>411</sup> H. SARFATI, *op. cit.*, p. 504.

représentatives alors qu'ils le souhaitent, ceux qui désirent taire leur appartenance, et ceux qui déclarent adhérer à une tendance non représentative.

**507.** L'on s'explique sur cette triple évaluation. *Premier temps* : il y a une ingérence et des restrictions. Le droit au respect de la vie privée <sup>412</sup>, la liberté de pensée, de conscience et de religion <sup>413</sup>, tout comme la liberté d'opinion <sup>414</sup> implique "le droit de taire ou de ne pas révéler ses convictions" <sup>415</sup> et, par conséquent, l'"interdiction d'obliger une personne à déclarer ses opinions" <sup>416</sup>. On a vu comment l'arrêt *Heyndels* tente de concilier ce droit et cette interdiction avec la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique. On a vu aussi les limites de cette tentative : elle compromet le droit de toute personne de ne pas être considérée comme appartenant à une tendance déterminée sans son accord, et elle masque la réalité, à savoir que, quelles que soient les modalités d'application de la directive, celle-ci comporte inévitablement une invitation à révéler ses convictions. Le système n'est donc pas viable si l'on applique une conception rigoureuse du droit au silence qui comporte celui de ne voir attacher à son exercice aucune conséquence juridique déterminée. Autrement dit, c'est bien d'une "restriction" qu'il est question.

Ce n'est pas la seule. La directive signifie aussi une restriction du droit d'adopter un courant de pensée librement, puisque plusieurs manières déterminées de l'exercer peuvent avoir pour effet d'entraver l'accès à des emplois publics. Certes, cet accès n'est pas garanti par la Convention, mais la privation d'un tel avantage en raison de l'usage parfaitement licite de la liberté d'opinion constitue au moins une restriction indirecte à l'exercice de cette liberté <sup>417</sup>.

Enfin, on peut aussi considérer que la directive implique une restriction à la liberté d'association. Certes, la pratique montre qu'en Belgique, on peut être reconnu comme appartenant à l'une ou à l'autre tendance sans nécessairement être affilié à l'une ou l'autre association relevant de cette tendance. Mais il demeure incontestable que certaines

---

<sup>412.</sup> Cfr D. DEOM, *La protection de la vie privée dans les relations professionnelles. Le secteur public*, op. cit., p. 69. Comp. J. VELU et R. ERGEC, op. cit., n°652 : "La vie privée cesse là où l'individu entre en contact avec la vie publique".

<sup>413.</sup> Cfr J. VELU et R. ERGEC, op. cit., n°716.

<sup>414.</sup> Cfr *ibid.*, n°745.

<sup>415.</sup> *Ibid.*, n°716.

<sup>416.</sup> *Ibid.*, n°745.

<sup>417.</sup> En ce sens *ibid.*, n°757 à propos de la pratique des "*Berufsverbot*". *Contra* la jurisprudence de la Cour eur. D.H. citée au même endroit.

adhésions en bonne et due forme facilitent souvent le travail d'identification idéologique des autorités qui nomment, surtout pour les personnes les moins réputées. Pour beaucoup de candidats à une nomination ou à une promotion, la directive comporte donc une restriction à leur droit de choisir librement leur parti politique, leur syndicat, leur mutuelle et tant d'autres associations socio-culturelles <sup>418</sup>.

**508. Deuxième temps :** l'Etat belge pourrait sans doute tirer parti de la doctrine de la marge d'appréciation pour établir que toutes ces restrictions satisfont à deux des trois conditions générales prescrites par les paragraphes 2 des articles 8 à 11 de la Convention.

Il soutiendra d'abord qu'elles visent un objectif légitime, à savoir la protection des droits d'autrui : la composition pluraliste du personnel et l'objectivité collective qui est censée en découler pour le service public culturel concerné, a pour but de garantir le droit des usagers au respect de leurs convictions politiques et philosophiques <sup>419</sup>.

Il soutiendra ensuite que les restrictions en cause sont "nécessaires dans une société démocratique" <sup>420</sup>. Elles ne sont certes pas indispensables dans toute société démocratique, mais il existe un "*besoin social impérieux*" <sup>421</sup> d'y recourir pour servir l'objectif précité, dans le contexte de l'idée de droit démocratique belge et de son modèle de pacification culturelle <sup>422</sup>. Ce modèle consiste ici à poursuivre la réalisation des

418. Sans parler du droit de ne pas s'associer qui est controversé : cfr *ibid.*, n°799 et *infra*, n° 513.

419. Comp. avec les cas évoqués par *ibid.*, n°192, 764 et 804, et par G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris-Aix-en-Provence, Economica-Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1989, p. 469-472.

420. Sur cette clause essentielle, cfr not. G. COHEN-JONATHAN, *op. cit.*, p. 472 et sv., F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 282-295 ; R. PELLOUX, *Les limitations prévues pour protéger l'intérêt commun offrent-elles une échappatoire aux Etats liés par les Conventions et Pactes relatifs aux droits de l'homme ?*, in *Les clauses échappatoires en matière d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Bruylant-Cabay, 1982, p. 43-70 ; K. RIMANQUE, *Noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Een begrenzing van beperkingen aan grondrechten*, in *Liber Amicorum F. Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, T. II, p. 1217-1234 ; PH. VEGLERIS, *Valeur et signification de la clause "dans une société démocratique" dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. des dr. de l'homme*, 1968, p. 219-241 ; IDEM, *Les nécessités publiques et la Convention des droits de l'homme*, in *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs*, sous la dir. de J. VERHAEGEN, Bruxelles, Bruylant, 1982, p. 343-361 ; J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n°193-196.

421. C'est la première condition retenue par la jurisprudence de la Cour eur. D.H. "Nécessaire" est un terme plus exigeant que "admissible", mais plus souple que "indispensable".

422. Une restriction sans équivalent en droit comparé —comme cela paraît être le cas ici—n'est pas nécessairement illicite au regard de la Convention. Il faut tenir compte des conditions historiques et politiques du pays en cause. L'idée selon laquelle la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique est inséparable d'un "modèle" original de "pacification culturelle" figure dans l'arrêt *Heyndels* précité, p. 212.

*valeurs démocratiques* par excellence que sont la participation, le pluralisme, la tolérance, l'esprit d'ouverture et le respect dû aux minorités <sup>423</sup>, par un mode d'organisation des services publics culturels qui associe à leur gestion les différentes tendances idéologiques et philosophiques représentatives, tout en évitant qu'une d'entre elles acquière une position prépondérante qui pourrait porter atteinte aux droits et libertés des autres. La directive de l'équilibre politique ou philosophique dans les nominations est une composante de ce modèle. Elle permet de prévenir les abus de pouvoir ou d'influence des tendances majoritaires. Or, sa mise en oeuvre implique *nécessairement* les restrictions aux libertés identifiées ci-dessus. Ces restrictions sont donc justifiées par des motifs "*pertinents et suffisants*" <sup>424</sup>. Enfin, les nuances apportées par la jurisprudence *Heyndels* à l'arrêt *Lenaerts* démontrent que la directive peut —et doit— recevoir une interprétation de nature à réduire au minimum les cas où un individu aurait à subir les inconvénients liés à ces restrictions. Celles-ci obéissent ainsi encore à la règle de la *proportionnalité* <sup>425</sup>.

**509.** Par contre, la troisième condition générale prescrite par les paragraphes 2 des articles 8 à 11 de la Convention ne semble pas avoir été respectée par le Conseil d'Etat au moment où il a rendu l'arrêt *Lenaerts* : avant l'adoption de la loi du pacte culturel, on ne peut pas dire, on l'a démontré plus haut, que la directive de l'équilibre et les restrictions qu'elle implique étaient "prévues par la loi". Du reste, quand le Conseil d'Etat parle d'une "règle de gestion, rendue publique et, en fait, admise par les Chambres législatives", il évoque l'accord politique du 2 août 1960. Or, seule une partie de son contenu a été révélée aux dites Chambres, et uniquement par le hasard d'une interpellation. On est loin de ce que la Cour européenne des droits de l'homme exige, à savoir une norme "accessible" aux citoyens et assez "précise" pour leur permettre de régler leur conduite, aussi bien que pour déterminer l'étendue du pouvoir conféré aux autorités publiques <sup>426</sup>.

**510.** *Troisième et dernier temps* de l'évaluation que l'on peut proposer à partir de la Convention : à supposer même qu'elles soient licites, les restrictions aux droits mentionnés plus haut sont incompatibles avec l'article 14, parce qu'elles sont imposées de

---

423. La première valeur est soulignée par PH. VEGLERIS, *Valeur et signification ...*, *op. cit.*, p. 237. Les quatre autres sont régulièrement invoquées par la jurisprudence de la Cour eur. D.H. et par les auteurs récents cités dans la note 420.

424. C'est la deuxième condition déduite du mot "nécessaire" par la Cour eur. D.H.

425. Egalement intégrée dans le concept de nécessité par la Cour eur. D.H.

426 Cfr not. J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n° 188-191.

façon discriminatoire <sup>427</sup>. On s'explique. La directive de l'équilibre idéologique ou philosophique produit des effets très différents, d'une part, à l'égard de l'ensemble des individus qui acceptent d'être considérés comme appartenant à l'une des diverses tendances représentatives, et, d'autre part, à l'égard de tous les autres qui ne sont pas considérés comme y appartenant, soit parce qu'ils sont récusés par les représentants de celle dont ils se réclament, soit parce qu'ils désirent conserver le secret sur leur opinion, soit encore parce qu'ils déclarent adhérer à une tendance non représentative. Les uns et les autres sont dans la même situation <sup>428</sup> : celle de postuler un emploi ou une promotion dans le secteur public culturel. Les uns et les autres voient leurs droits individuels restreints à cette occasion par la même directive. Mais ce n'est pas du tout de la même manière. Car le principe de pluralisme ne produit à l'égard des premiers qu'un effet de régulation ou d'équilibrage des nominations et promotions sollicitées, de sorte que celui qui en est écarté un jour retrouve des chances raisonnables d'en bénéficier un autre jour. Par contre, le même principe a beaucoup plus de chances de produire, au mieux, à l'égard des seconds un effet de marginalisation qui les prive pratiquement de toute chance de mener ce qu'on appelle une "belle carrière", et il peut produire, au pire, un effet d'exclusion définitif.

Cette différence non négligeable de traitement en fonction de l'opinion à laquelle on adhère repose sans doute sur un critère objectif <sup>429</sup>, celui de la représentativité de

---

<sup>427</sup> On sait que selon la jurisprudence de la Cour eur. D.H., le droit à la non-discrimination reconnu par l'article 14 de la Convention possède à la fois un caractère accessoire —en ce qu'il ne peut être invoqué qu'à propos de la jouissance des droits consacrés par la Convention— et un caractère autonome —en ce sens qu'une mesure conforme aux exigences d'une disposition garantissant un droit peut cependant enfreindre la même disposition une fois qu'on la combine avec l'article 14—. Ce double caractère s'applique au principe de non-discrimination aussi bien quant à la jouissance des droits reconnus que quant aux restrictions autorisées par les dispositions y relatives. Autrement dit, une restriction licite en soi, mais imposée de façon discriminatoire, implique une violation de la règle qui l'autorise combinée avec l'article 14. Cfr de manière générale sur la portée de celui-ci not. G. COHEN-JONATHAN, *op. cit.*, p. 538-545 ; M.-A. EISSEN, *L'"autonomie" de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Commission*, in *Mélanges P. Modinos*, Paris, Pédone, 1968, p. 122-145 ; P. MAROY, *L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968*, in *Ann. de dr.*, 1969, p. 169-201 ; M. MELCHIOR, *Le principe de non-discrimination dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Egalité et non-discrimination*, sous la dir. de A. ALEN et P. LEMMENS, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 3-31 ; F. RIGAUX, *La loi condamnée. A propos de l'arrêt du 13 juin 1979 de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *J.T.*, 1979, p. 513-524 ; PH. VEGLERIS, *Le principe d'égalité dans la Déclaration universelle et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Mélanges W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, T. I ; p. 565-588 ; J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.* n°132-167.

<sup>428</sup>. C'est la condition préalable d'existence d'une discrimination au sens de l'article 14 selon la Cour européenne.

<sup>429</sup>. C'est la première condition de compatibilité d'une distinction avec l'article 14, selon la Cour.



certaines tendances. Elle est sans doute aussi motivée par un but légitime <sup>430</sup> : le pluralisme tel qu'on l'a défini plus haut. Mais n'y a-t-il pas une disproportion entre cet objectif et le moyen employé <sup>431</sup>, à savoir la réservation d'un nombre important d'emplois publics au profit des adhérents reconnus aux seules tendances représentatives ?

Il est vrai que "la distance est très faible entre mise en oeuvre du principe de proportionnalité et contrôle de l'opportunité" <sup>432</sup>. En réalité, cette mise en oeuvre n'est rien d'autre qu'un contrôle de légitimité, mais exercé dans le souci de respecter à la fois une certaine marge d'appréciation au profit des Etats et une certaine cohérence par rapport aux appréciations que le juge s'est réservées dans des cas analogues <sup>433</sup>.

**511.** De ceux-ci, on retiendra trois leçons. Premièrement, l'étendue de la marge d'appréciation que les organes de Strasbourg laissent aux Etats contractants varie "selon les circonstances, le domaine et le contexte" <sup>434</sup>. En outre, "l'importance, dans une société démocratique, de la liberté affectée entre dûment en compte" dans les calculs de proportionnalité <sup>435</sup>. Un contrôle sévère paraît donc se justifier face à une distinction fondée sur l'opinion, qui met en cause des libertés aussi précieuses que celles qui ont été relevées.

**512.** Deuxièmement, une brève comparaison avec l'affaire "Syndicat national de la police belge" <sup>436</sup> permet de penser que la Cour aurait de bonnes raisons d'être plus

---

430. C'est la deuxième condition de compatibilité d'une distinction avec l'article 14, toujours selon la Cour.

431. Un "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" forme la troisième des conditions de compatibilité évoquées ci-dessus.

432. M. MELCHIOR, *op. cit.*, p. 19. Cfr dans le même sens R. PELLOUX, *op. cit.*, p. 57, qui soutient que, dans ce contexte, "l'opportunité des mesures prises (...) est une condition de leur légalité", et un objet "d'appréciations qui ne peuvent pas toujours se fonder sur des raisonnements purement juridiques". Pour une comparaison avec les contrôles de la légalité des actes administratifs en droit interne, cfr J. VELU, *Le contrôle des organes prévus par la Convention européenne des droits de l'homme sur le but, le motif et l'objet des mesures d'exception dérogeant à cette Convention*, in *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pédone, 1964, p. 466 et sv.

433. Pour une justification théorique de cette position, cfr H. DUMONT, *Des contrôles de constitutionnalité et de légalité en droit public aux contrôles du pouvoir en droit privé : pour une théorie critique des contrôles de la validité des actes unilatéraux émanant d'un pouvoir public ou privé*, in *Droit et pouvoir*, T.I, *La validité*, sous la dir. de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, spéc., p. 208-219.

434. Selon la jurisprudence citée par J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n°151.

435. *Ibid.*, n°194.

436. Cour eur. D.H., *Affaire Syndicat national de la police belge*, arrêt du 27 octobre 1975, série A, vol. 19.

exigeante ici qu'elle ne l'a été dans son arrêt. On se souvient que dans cette affaire, le syndicat en question se plaignait du refus du gouvernement de le consulter, au nom de la réservation du droit de consultation au profit de certains syndicats dits représentatifs <sup>437</sup>. La Cour a admis que les syndicats tirent de l'article 11, § 1, de la Convention, non pas le droit précis d'être consulté, mais celui d'être entendu d'une manière ou d'une autre. Ayant choisi la technique de la consultation, l'Etat belge doit justifier la différence de traitement que subit le syndicat requérant au regard de l'article 14.

Par dix voix contre quatre, la Cour a estimé qu'il n'était "pas clairement établi que le désavantage subi par le requérant soit excessif par rapport au but légitime poursuivi par le gouvernement" <sup>438</sup>, à savoir éviter "l'anarchie syndicale" et "assurer une politique du personnel cohérente et équilibrée, tenant équitablement compte des intérêts professionnels de l'ensemble des agents des provinces et des communes" <sup>439</sup>. La Cour est sensible au fait que le syndicat exclu des consultations par le critère de la représentativité n'en conserve pas moins la faculté de "présenter" au gouvernement "des revendications et d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres" <sup>440</sup>.

Un point commun et une différence frappent particulièrement l'attention quand on compare cette problématique du pluralisme syndical avec celle du pluralisme idéologique et philosophique en matière culturelle. Le point commun réside évidemment dans la centralité du concept de représentativité. Dans les deux cas, ce concept est à la charnière de la conciliation à trouver entre des droits individuels et des droits collectifs en conflit. D'un côté, il y va du droit collectif des syndicats d'être entendus par le gouvernement, et du droit individuel de s'affilier au syndicat de son choix. De l'autre côté, il y va du droit collectif des tendances idéologiques et philosophiques de participer à la gestion des services publics culturels, et du droit individuel au respect de sa vie privée, ainsi qu'aux libertés de pensée, de conscience, de religion, d'expression et d'association. Les individus sont libres de choisir d'adhérer à tel ou tel syndicat, comme à telle ou telle organisation politique ou socio-culturelle, mais le bénéfice des procédures organisées de consultation ou de participation peut être réservé aux seules associations dites

---

437. Le syndicat requérant réunit 50% des membres de la police communale belge, mais il n'est pas considéré comme représentatif parce qu'il n'est pas ouvert à l'ensemble des agents des provinces et des communes.

438. Arrêt cité, p. 22, § 49.

439. Arrêt cité, p. 21, § 48.

440. Arrêt cité, p. 18, § 40.

représentatives. On retrouve ici de part et d'autre le principe de pluralisme comme médiation entre des droits-créances et des libertés-franchises.

La différence entre les deux cas réside dans la nature de l'avantage dont sont privés les membres des associations écartées par l'effet du critère de la représentativité. Les adhérents du Syndicat national de la police belge sont privés du bénéfice d'un droit *collectif* de consultation, sans être pour autant exclus du droit collectif de se faire entendre par des voies plus informelles. Par contre, les individus qui ne sont pas considérés comme appartenant à une des tendances idéologiques ou philosophiques représentatives sont, le cas échéant, privés du droit *individuel* d'accéder à un grand nombre d'emplois publics. Même si ce droit n'est pas garanti par la Convention <sup>441</sup> —rappelons qu'il l'est par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques—, on ne saurait nier qu'il s'agit d'un "avantage" doté d'une légitimité toute particulière dans un Etat démocratique. En outre, on ne saurait en exclure les individus "hors mondes" sans faire *ipso facto* pression sur eux pour qu'ils exercent des droits individuels expressément garantis par la Convention dans le sens d'un rattachement déclaré à une des "familles" représentatives.

**513.** Troisième leçon à retenir de la jurisprudence de la Cour : le critère de la "société démocratique" doit aussi intervenir dans le contexte de l'article 14 <sup>442</sup>. Or, dans une autre affaire proche de la nôtre, la Cour européenne a fourni des précisions particulièrement intéressantes sur les exigences que postule ce critère selon elle. Il s'agit bien sûr de l'affaire *Young, James et Webster* <sup>443</sup> qui mettait en cause la licéité du système de *closed shop*. Les requérants se plaignaient de la violation de leur droit de s'affilier au syndicat de leur choix, en raison d'un accord conclu par leur entreprise, *British Rail*, avec trois syndicats, imposant aux travailleurs l'obligation de s'affilier à l'un d'eux, à peine d'être licenciés. On sait que la Cour a été très gênée par les travaux préparatoires de la Convention qui justifient la non-consécration de la règle d'après laquelle "nul ne peut être obligé de faire partie d'une association" <sup>444</sup>, précisément par le souci de contourner les difficultés que pose le système du *closed shop* <sup>445</sup>. Évitant du coup soigneusement de prendre une décision de principe à propos de la liberté de ne pas

---

441. Le droit d'être consulté n'est pas non plus garanti par la Convention aux syndicats. Il ne constitue qu'une modalité possible d'exercice du droit garanti par l'article 11, § 1.

442. Cfr J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n°153.

443. Cour eur. D.H., arrêt *Young, James et Webster* du 13 août 1981, série A, n°44.

444. Cette règle figure à l'article 20, § 2, de la Déclaration universelle des Nations Unies.

445. Cfr *ibid.*, p. 21, § 51.

s'associer, la Cour a cependant estimé que l'aspect négatif de la liberté d'association ne saurait sortir complètement du domaine de l'article 11, et qu'il est en tout cas des circonstances qui rendent illicite une atteinte à cet aspect négatif.

En l'espèce, elle a jugé que ces circonstances étaient réunies : "une menace de renvoi impliquant la perte de ses moyens d'existence constitue une forme très grave de contrainte", d'autant plus qu'elle "pesait sur des personnes engagées par *British Rail* avant l'introduction de toute obligation de s'affilier à un syndicat donné" <sup>446</sup>. La Cour a aussi observé que deux des requérants ne pouvaient pratiquement choisir qu'entre deux des Syndicats signataires de l'accord, tandis que le troisième n'avait même pas le choix, un seul syndicat pouvant l'accueillir en sa qualité d'homme de manoeuvre. Elle relève alors qu'"un individu ne jouit pas du droit à la liberté d'association si la liberté d'action ou de choix qui lui reste se révèle inexistante, ou réduite au point de n'offrir aucune utilité" <sup>447</sup>.

En outre, a-t-elle encore ajouté, "la protection des opinions personnelles offerte par les articles 9 et 10 sous la forme de la liberté de pensée, de conscience et de religion comme de la liberté d'expression compte (...) parmi les objectifs de la garantie de la liberté d'association par l'article 11. Touche donc à la substance même de cet article l'exercice de pressions, du genre de celles infligées aux intéressés, visant à forcer quelqu'un à adhérer à une association contrairement à ses convictions" <sup>448</sup>.

Jusqu'ici, on voit ce qui rapproche et ce qui sépare cette affaire de notre objet. De part et d'autre, sont en cause des pressions sur l'exercice de la liberté de choisir son association en fonction de ses convictions, à travers des pratiques déterminant le sort d'un emploi qu'on occupe ou qu'on postule. Mais d'un côté, les accords visés de *closed shop* pèsent nécessairement sur la liberté de ne pas s'associer. Ils réduisent aussi celle d'effectuer un choix positif à rien ou presque rien. Ils concernent des syndicats qui ne se définissent que partiellement par des orientations politiques au sens large. Ils affectent des emplois situés dans une entreprise. Et ils fondent leur effet de contrainte sur une menace de licenciement. Tandis que de l'autre côté, la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique peut parfois être mise en oeuvre sans peser directement sur la liberté d'association. Elle laisse une liberté positive de choix plus grande. Elle concerne divers types d'associations, notamment des partis politiques. Elle affecte des emplois publics

---

<sup>446</sup>. *Ibid.*, p. 22, § 55.

<sup>447</sup>. *Ibid.*, p. 23, § 56.

<sup>448</sup>. *Ibid.*, p. 24, § 57.

culturels. Et elle fonde son éventuel effet de contrainte sur un barrage à l'emploi postulé. Les exclus produits par la directive ne sont donc que dans une situation relativement comparable à celle des exclus du *closed shop*.

Il n'empêche que cette situation est suffisamment proche pour qu'on la juge à la lumière des mêmes exigences que celles qui ont été déduites du concept de "société démocratique" dans le contexte de cette affaire *Young, James et Webster*. Appréciant les restrictions en cause à la liberté d'association, la Cour a constaté qu'elles se donnaient pour objectif d'assurer " une plus grande stabilité dans les relations professionnelles " et d'empêcher " la prolifération des syndicats " <sup>449</sup>, mais elle a estimé qu'elles n'étaient pas "nécessaires dans une société démocratique " : elles infligent aux requérants un tort qui " se révèle supérieur à ce qu'exigeait la réalisation d'un juste équilibre entre les différents intérêts en présence " dans une " société démocratique " <sup>450</sup> qui implique "pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture" <sup>451</sup>. Et la Cour de préciser :

"Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. Partant, pour trancher le problème (...), il ne suffit pas (...) de noter que très peu de collègues ont adopté l'attitude des requérants".

Finalement, la Cour relève que le système du *closed shop* et ses objectifs ne seraient aucunement compromis par l'introduction de "garanties spéciales en faveur des employés en place" qui refusent, pour des motifs sérieux, de s'inscrire à un des syndicats privilégiés par l'accord en question. <sup>452</sup>.

**514.** Comment ne pas tirer des trois leçons qui précèdent cette conclusion : en réservant un nombre important d'emplois publics au profit des adhérents aux seules tendances représentatives, la directive de l'équilibre idéologique et philosophique inflige aux individus qui ne sont pas considérés comme y appartenant un tort qui se révèle supérieur à ce qu'exige la réalisation d'un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, dans une société démocratique qui doit tenter de concilier les droits individuels, y compris ceux des dissidents, et les droits collectifs dans toute la mesure du

---

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 24, § 61.

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 26, § 65.

<sup>451</sup> *Ibid.*, p. 25, § 63.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 25, § 63 et 64.

possible <sup>453</sup>. Il faudrait donc soit renoncer à appliquer la directive aux emplois publics, soit corriger son effet d'exclusion ou de marginalisation en considérant que l'ensemble de ceux qui ne sont pas reconnus comme appartenant à une tendance représentative forment une catégorie de "sans famille" dont la directive doit aussi tenir compte.

Cette ouverture ne compromettrait en rien l'objectif poursuivi par le principe de pluralisme. Au contraire. Car celui-ci ne signifie pas seulement un intérêt de nature à légitimer des restrictions aux libertés. Il comprend aussi, mais cette fois en tant que composante du concept de "société démocratique", l'exigence de dépasser et perfectionner les règles elles-mêmes qui ont pu être instituées en son nom. Telle est la portée symbolique de l'idée de droit démocratique qu'aucune évaluation juridique ne peut ignorer.

b) *L'effectivité de la directive*

**515.** Il convient maintenant d'examiner comment la directive de l'équilibre idéologique et philosophique formulée par les arrêts *Lenaerts* et *Heyndels* se situe par rapport à la pratique des nominations dans l'administration belge. Les meilleurs connaisseurs de cette pratique affirment que la politisation des nominations n'a pas cessé d'être monnaie courante au moins depuis la fin de l'unionisme (1831-1846) jusqu'aujourd'hui <sup>454</sup>.

---

453. Comp. J. RIVERO, *Rapport général introductif*, in *Les droits de l'homme, droits collectifs ou droits individuels*, *Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg*, T. XXXII, 1980, p. 24 : "Puisque le groupe tire ses droits propres du service des hommes qui le composent, il n'a pas de droits contre les droits de l'homme. Dans la nécessaire hiérarchie qu'appelle la pluralité des sujets, l'homme prime le groupe".

454. Cfr D. BATSELÉ, O. DAURMONT et PH. QUERTAINMONT, *op. cit.* (note 374), p. 134 et sv. ; P. CLOOS, *op. cit.* (note 374), p. 415-419 ; V. CRABBE, *Les commissions de réforme administrative en Belgique*, in *R.I.S.A.*, 1954, p. 869-903 ; F. DELPÉRÉE et F. JONGEN, *Rapport pour la Belgique*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.* (note 403), p. 91-96 ; R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 110-116 ; R. DETHIER et al., *op. cit.* (note 374) p. 39-63 ; L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 62-74, et 89-100 ; L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 465-474 ; V. LORWIN, *Conflits et compromis dans la politique belge*, *C.H. du CRISP*, n°323, 10 juin 1966, p. 28-29 ; A. MOLITOR, *op. cit.* (note 374) ; IDEM, *L'administration dans la société belge*, in *Aspects de la société belge*, Bruxelles, La librairie encyclopédique, 1958, p. 130-133, IDEM, *Intervention dans le débat sur la politisation de l'administration*, in *Res Publica*, 1971, p. 232-233 ; L. MOULIN, *op. cit.* (note 374), p. 47-62 ; E. POULET, *La dépolitisation dans la fonction publique*, *Bulletin du Cepess*, 1981/4 ; J. SAROT, *op. cit.* (note 375), p. 31 ; IDEM, *Contrôles et contraintes pesant sur la fonction publique*, in *Rev. comm.*, 1975, p. 244-249 ; J. VANDENDRIES, *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique*, in *R.I.S.A.*, 1958, p. 512-522 ; H. VAN HASSEL, *Het verpolitiseren van de administratie*, in *Res Publica*, 1971, p. 197 et sv. ; J. ZILLER, *op. cit.* (note 374), p. 244-264 et 271-273. Dans ce vaste concert, les dénégations de D. NORREMBERG, *La politisation de l'administration* in *Res Publica*, 1971, p. 173-180 sont très isolées. Sur la politisation des nominations et promotions dans la magistrature, où le diagnostic est aussi accablant —en tout cas avant la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats—, cfr not. B. DEJEMEPPE, C. PANIER et CL. PARMENTIER, *Les magistrats : indépendance, carrière et pouvoir politique*, in *Ann. dr. Louv.*, 1982, p. 31-44 ; P. FORIERS, *Le droit investi par la politique*, in *Dialogues multiples. Hommage à Paul Foriers*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1981, p. 17-

"Sans sous-estimer ce phénomène dans d'autres pays", écrivent Roger Depré et Annie Hondeghe, "on peut dire que les pratiques de patronage font partie de la culture belge. Dans tous les rapports sur la réforme administrative, aussi bien au 19<sup>ième</sup> qu'au 20<sup>ième</sup> siècle, on retrouve un plaidoyer pour la dépolitisation de l'administration" <sup>455</sup>.

On ne saurait cependant se contenter d'une telle observation pour apprécier l'originalité de la directive. Car la pratique des nominations dites politiques recouvre en réalité plusieurs phénomènes différents, datant aussi d'époques différentes. Faute de rendre compte de ces distinctions, une bonne part de la littérature de science administrative sur le sujet manque de rigueur dans ses constatations et de nuance dans ses évaluations <sup>456</sup>.

**516.** Au sens le plus large, une nomination politique peut se définir comme celle dans laquelle des considérations ou des évaluations politiques influencent le "choix" effectué "dans un sens positif ou négatif", par opposition à une nomination "non-politique" qui ne serait déterminée que par la prise en compte des qualifications objectives des candidats <sup>457</sup>. Cette définition, forcément discutable, présuppose que toutes les qualifications que l'on peut souhaiter de la part d'un candidat sont objectivables, et que son opinion politique ne fait pas partie des dites qualifications. Sans perdre de vue la part de fiction que recouvre une telle approche <sup>458</sup>, on doit distinguer au moins trois types de nominations politiques dans la pratique belge.

19 ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Réflexions sur l'art de juger et l'exercice de la fonction judiciaire*, in J.T., 1973, p. 511-512 ; J. VAN COMPERNOLLE, *Réformer l'accès à la magistrature : nécessité ou utopie ?*, in J.T., 1982, p. 198-200.

455. R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 111.

456. Cfr par ex. le débat très vif qui a opposé L. MOULIN et D. NORREMBERG dans *Res Publica*, 1971, p. 167-189.

457. V. MERIKOSKI, *op. cit.* (note 402), p. 212.

458. Plusieurs auteurs ont montré à juste titre que le modèle wébérien de l'administration neutre et impartiale composée de fonctionnaires sélectionnés exclusivement en fonction de leurs aptitudes, occulte au moins deux réalités. D'une part, il occulte le caractère nécessairement politique des lois à appliquer et des missions à remplir. Les mutations qui ont affecté le principe de légalité et les missions de l'administration dans le contexte de l'Etat-providence ont favorisé la prise de conscience de ce caractère politique et, par conséquent, de la distance qui sépare les lois de leur idéal de pure expression de l'intérêt général ou de parfaite incarnation de la raison. D'autre part, le modèle occulte l'effet sociologique que des exigences de connaissances et d'aptitudes pour les fonctionnaires peuvent produire, à savoir l'élimination de certains candidats d'une classe sociale. Cfr not. Ch. DEBBASCH, *Administration et pouvoir politique dans les sociétés contemporaines*, in R.D.I.D.C., 1976, p. 283-284, 289 ; M. DEGEN, *Rapport pour la République fédérale d'Allemagne*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.*... (note 403), p. 391-393 ; R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 93-94 ; L. MOULIN, *op. cit.* (note 374),

**517.** Le premier type est constitué par ce qu'on pourrait appeler les nominations politiques non organisées. Il s'agit de nominations effectuées sous la pression de recommandations émanant plutôt d'hommes politiques agissant individuellement, par exemple des parlementaires <sup>459</sup>, et selon une logique qui est soit celle de l'alternance, soit celle de la coalition majoritaire. Ainsi au XIX<sup>ème</sup> siècle, "les gouvernements catholiques nommaient des fonctionnaires catholiques et les gouvernements libéraux nommaient des fonctionnaires libéraux" <sup>460</sup>. Et après l'introduction du suffrage universel masculin combiné avec la représentation proportionnelle en 1919, "les nominations sont partagées entre les trois grands partis" selon les coalitions au pouvoir, le parti socialiste étant particulièrement demandeur pour rattraper son "retard historique" <sup>461</sup>.

C'est contre ce système de patronage que réagit le statut Camu. L'article 11 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 disposait que "nulle recommandation touchant aux matières réglées par le présent statut ne peut être accueillie par les agents de l'Etat ni figurer aux dossiers administratifs". On sait que le statut cherchait à endiguer la politisation des nominations par la technique des concours de recrutement et, pour ce qui concerne les promotions, par un système d'évaluation fondé sur des signalements et des avis des Conseils de direction. Mais on sait aussi que le principe du recrutement par concours a été souvent contourné : par le biais de l'article 18 de l'arrêté de 37, par des primo-nominations et par des recrutements de temporaires ensuite régularisés sans concours, ou après un concours simplifié. Quant au système d'évaluation pour les promotions, on sait enfin qu'il a largement échoué <sup>462</sup>.

**518.** Ce dernier échec a rendu possible un deuxième type de nomination politique qui apparaît dans les années 1960. Il s'agit de ce qu'on pourrait appeler les nominations politiques organisées officieusement selon la logique majoritaire. Le temps des recommandations individuelles cède la place à un patronage collectif organisé, en première instance au sein de chacun des partis membres de la coalition gouvernementale, et en dernière instance au sein d'une commission officieuse de concertation réunissant des

p. 48-49 ; H. VAN HASSEL, *op. cit.* (note 454), p. 195-197 ; IDEM, *Les fonctionnaires et la politique*, in *La politisation de l'administration*, *op. cit.* (note 374), p. XV et sv.

<sup>459</sup>. Cfr not. R. DEPPE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 110-115 et L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 466-467.

<sup>460</sup>. R. DEPPE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 112.

<sup>461</sup>. *Ibid.*, *eod. loc.*

<sup>462</sup>. Tout ceci a été plusieurs fois démontré dans la littérature citée sous la note 454.



représentants de tous ces partis pour partager les nominations en fonction de leur représentativité respective au Parlement.

Chaque parti commence donc par sélectionner ses candidats. Plusieurs ont mis en place en leur sein une "commission des nominations" à cet effet. Ensuite, une concertation a lieu entre les partis gouvernementaux. A la fin des années soixante, elle reçoit une forme organique et centralisée : un groupe de travail interpartis se réunit régulièrement au Cabinet du Premier Ministre à cette fin. Dans les décennies suivantes, ces "réunions d'hommes de confiance des divers ministres" <sup>463</sup> seront un peu mieux connues sous le nom de celui qui les présidera : on parlera ainsi successivement de la Commission Déletrée, de la Commission Dekens et de la Commission Mangeleer. Bien que ces groupes et commissions n'ont pas le moindre caractère officiel, c'est en leur sein que se négocient toutes les promotions dans l'administration centrale de l'Etat pour les fonctionnaires du niveau 1, à l'exception des secrétaires généraux dont la nomination est débattue au sein même du Conseil des Ministres. Les règles de la concertation ainsi que le pourcentage des nominations auxquelles chaque parti a droit —proportionnellement à sa force numérique au Parlement— sont fixés dans un protocole rédigé comme une annexe à l'accord de gouvernement. Le degré de réalisation de ces quotas dépend *in fine* de la stratégie des partis, de leur habileté dans les négociations, du nombre et de la qualité de leurs candidats <sup>464</sup>.

Y a-t-il eu une croissance des nominations politiques à partir du début des années soixante ? Beaucoup l'affirment <sup>465</sup>. D'autres le contestent ... en observant qu'on atteint déjà des sommets au cours des années cinquante <sup>466</sup>. Il paraît assez sûr que la politisation des recrutements a diminué <sup>467</sup>, tandis que celle des promotions a augmenté, en s'"institutionnalisant" comme on vient de le voir <sup>468</sup>. Pourquoi les années soixante font-elles une fois encore ici office de tournant ? Selon Luc Huyse, cela pourrait

463. J. SAROT, *op. cit.* (note 375), p. 31.

464. Sur tout ce qui précède, cfr not. *ibid.*, *eod. loc.* ; R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 114-116 ; L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 67-71 ; L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 472 ; A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, *op. cit.* (note 374), p. 305.

465. Not. L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 473 ; A. MOLITOR, *Les avatars d'un statut*, *op. cit.* (note 374), p. 16-20 ; E. POULET, *op. cit.* (note 454).

466. L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 67.

467. Le coup d'arrêt aux recrutements par régularisation ne date cependant que de 1974 : cfr not. A. MOLITOR, *Les avatars d'un statut*, *op. cit.* (note 374), p. 18 ; F. DELPÉRÉE et F. JONGEN, *op. cit.* (note 454), p. 91-92.

468. En ce sens R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 114.

s'expliquer à nouveau par le Pacte scolaire et l'affaiblissement du clivage philosophico-idéologique qui formait la principale raison d'être des partis traditionnels. Ceux-ci subissent une perte croissante d'affiliés et d'électeurs : ils recueillent 95,5% des votes valablement exprimés en 1958, pour ne plus en recevoir que 73,7% en 1971. Leur recours plus systématique au patronage politique serait donc un instrument de combat pour endiguer cette érosion <sup>469</sup>

Quoi qu'il en soit, il importe de faire encore deux remarques à propos de ce type de nominations politiques organisées. Premièrement, il faut observer qu'elles bénéficient d'une plus grande légitimité dans l'esprit des hommes politiques, que les nominations du type précédent. Comme l'écrit encore Luc Huyse, "en Belgique, la partialité dans la politique des nominations semble consister dans le fait de ne pas respecter les formules de répartition ; l'impartialité consiste donc à faire des nominations politiques sur la base de l'une ou l'autre règle de proportionnalité" <sup>470</sup>. Deuxièmement, il faut cependant aussi constater que ce système des répartitions entre partis d'une coalition gouvernementale conduit à des déséquilibres importants. Il est d'abord fragile en ce que toute "infraction" ne peut être sanctionnée que par une crise gouvernementale —ce qui est disproportionné— ou par une riposte compensatrice —qui risque d'engendrer la logique de l'escalade— <sup>471</sup>. Il apparaît en outre comme injuste à long terme, puisqu'il favorise nécessairement "les partis qui sont le plus longtemps et le plus souvent au pouvoir", en l'occurrence le C.V.P. et le P.S.C. Et de fait, ceux-ci sont surreprésentés parmi les hauts fonctionnaires, tandis que les partis qui sont souvent dans l'opposition sont évidemment sous-représentés <sup>472</sup>.

**519.** On comprend mieux, dans ces conditions, le surcroît de légitimité dont bénéficie le troisième type de nomination politique, celles qui sont organisées officieusement selon la logique consensuelle. Il s'agit des nominations effectuées en fonction d'un partage plus ou moins proportionnel entre tous les partis traditionnels, voire entre tous les partis représentatifs, y compris ceux qui sont en dehors de la coalition gouvernementale. On l'a souligné, ce type de nomination s'observe dès avant la seconde guerre, par exemple à l'I.N.R. ; et c'est évidemment de lui qu'il s'agit dans l'accord tripartite du 2 août 1960

---

469. Cfr L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 471-474.

470. *Ibid.*, p. 469 (trad. H.D.).

471. Cfr *ibid.*, p. 474.

472. R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 115. Dans le même sens, cfr L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 71.

sur les nominations à la R.T.B.-B.R.T. R. Depré et A. Hondegheem ont bien montré que toute l'histoire de la fonction publique belge est tiraillée par "deux paradigmes fondamentaux" contradictoires : le paradigme de l'égal accès et du mérite —le modèle wébérien— et le paradigme de la représentativité "qui veut qu'au sein des grands corps de l'Etat (l'administration, la magistrature, l'armée), les grands courants idéologiques et sociologiques du pays soient représentés de manière équilibrée" <sup>473</sup>. C'est évidemment le troisième type de nomination politique —que les mêmes auteurs comme la plupart des autres passent curieusement sous silence— qui est le plus conforme à ce second paradigme. Il reste qu'il est assez rare dans la pratique.

**520.** Fort de cet aperçu, on saisit mieux la relative originalité sociologique de la directive de l'équilibre idéologique ou philosophique formulée par les jurisprudences *Lenaerts* et *Heyndels*. On le voit, elle est à la fois enracinée dans toutes les pratiques para-légales tributaires du second paradigme, et en retrait par rapport à celles-ci dans la mesure où elle ne valide que le troisième type de nomination politique et où elle cherche à le tempérer par le maintien d'exigences issues du premier paradigme.

#### c) *La légitimité de la directive*

**521.** Tous les éléments sont à présent réunis pour que l'on puisse se risquer à porter un jugement sur la légitimité de la directive. L'on tient pour établi qu'elle est grevée d'un taux d'illégitimité excessif si elle n'est pas assortie du correctif que l'on a proposé en faveur des "sans famille". Mais en supposant que ce correctif soit introduit, sa légitimité ne va toujours pas de soi. Certes, dans cette hypothèse, elle ne se heurte plus de front à des objections de principe tenant aux droits fondamentaux, mais ceux-ci n'épuisent pas les valeurs dont une démocratie peut se réclamer.

La directive de l'équilibre idéologique et philosophique est la traduction juridique précise d'une certaine conception de la démocratie que l'on ne saurait apprécier sans la confronter à celle qui lui fait face. Cette conception engage à la fois une certaine manière de relier l'administration au politique, un type particulier de système politique et, en définitive, une forme spécifique d'Etat. C'est donc à partir d'un examen de ces trois plans que l'on proposera une évaluation de la directive.

**522.** Premier plan : les rapports entre administration et politique. Dans une démocratie libérale, ils sont nécessairement soumis aux deux principes contradictoires que l'on a déjà évoqués plus haut en parlant du paradigme de la représentativité et de celui de l'égal accès

---

473. R. DEPRE et A. HONDEGHEM, *op. cit.* (note 374), p. 93.

aux emplois publics. L'administration est à la fois "servante du pouvoir politique en tant qu'il représente la volonté populaire" et tenue de respecter le principe "de l'égalité de traitement des citoyens et donc d'une administration impartiale" <sup>474</sup>.

Une première solution possible à ce conflit de principes consiste à "construire une cloison étanche" <sup>475</sup> entre les deux sphères de la politique et de l'administration : les fonctionnaires servent les politiques gouvernementales (*policies*) sans considération de leurs propres vues partisans et sans s'aventurer sur le terrain des *politics*, tandis que le monde politique s'abstient de toute ingérence dans la nomination et la promotion des fonctionnaires. L'exemple-type de cette solution, c'est évidemment le Civil Service britannique <sup>476</sup>.

La solution opposée consiste à mettre le politique et l'administratif en "osmose" : elle "repose sur l'affirmation de la dépendance de l'administration à l'égard des administrés et pas seulement à l'égard du Gouvernement et des élus" <sup>477</sup>. Cette dépendance peut être assurée par l'élection des administrateurs ou par le biais d'organes de gestion, de concertation ou de consultation destinés à faire participer les administrés à la vie administrative. Elle peut aussi prendre la forme d'une "politisation partisane" des nominations. La sociologie politique comparée observe que celle-ci constitue dans certains pays "une réponse fonctionnelle aux conflits et aux divisions" qui en menacent la stabilité. Et de citer deux exemples typiques des démocraties dites "consociatives" ou "consociationnelles" qui ont cette tendance à partager la fonction publique entre leurs diverses composantes politiques : l'Autriche ... et la Belgique. En Autriche, on sait en effet qu'un système de "proporz" fondé sur un accord entre les deux grands partis reflétant les deux "camps" traditionnels de la vie politique autrichienne, le Parti socialiste et le Parti du peuple, a littéralement partagé les postes de la haute fonction publique, entre 1945 et 1979, à leur bénéfice <sup>478</sup>.

**523.** Deuxième plan : par delà ces deux façons de concevoir les rapports entre le politique et l'administratif, il faut bien voir que l'on se trouve devant deux types de

---

474. Y. MÉNY, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 1987, p. 389.

475. *Ibid.*, p. 391.

476. Cfr *ibid.*, p. 391-392 et F. RIDLEY, *Rapport pour la Grande Bretagne*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.* (note 403), p. 458-460.

477. Y. MÉNY, *op. cit.*, p. 396.

478. *Ibid.*, p. 397. A ce moment, les deux partis en question totalisent en moyenne 90% des sièges du *Nationalrat* : cfr V. HOFFMANN-MARTINOT, *V° Autriche*, in *Dictionnaire constitutionnel*, sous la dir. de O. DUHAMEL et Y. MÉNY, Paris, P.U.F., 1992, p. 68.

système politique que l'on peut qualifier avec les politologues A. Lijpart, J. Steiner et J.-Y. Cherot, respectivement de majoritaire et de proportionnel <sup>479</sup>.

Un système politique majoritaire, ou fondé sur le principe de majorité, peut être défini comme celui dont le mode de décision ou de régulation des conflits politiques "consiste à s'en remettre à l'option préférée par la majorité" <sup>480</sup>. La Grande-Bretagne offre précisément, avec la France depuis 1962, une illustration caractéristique de ce modèle <sup>481</sup>.

Un système politique proportionnel, ou fondé sur le principe de proportionnalité, se définit pour sa part comme celui dont le mode de décision ou de régulation des conflits politiques les plus importants, consiste à ne choisir une politique qu'au terme d'une négociation entre toutes les parties en présence, chacune d'entre elles étant en mesure d'exercer une influence proportionnelle à sa force, la négociation devant aboutir à l'élaboration d'une formule de compromis <sup>482</sup>. L'Autriche et la Belgique offrent précisément encore, avec les Pays-Bas et la Suisse, des illustrations caractéristiques de ce système qui a aussi été qualifié par A. Lijpart de "consociational democracy" <sup>483</sup>. Il y a "démocratie consociative", écrit cet auteur, "lorsque le gouvernement est assumé par l'ensemble de l'élite groupée en cartel, afin d'assurer le fonctionnement stable d'une démocratie à la culture politique fragmentée" <sup>484</sup>.

**524.** Troisième plan : ces deux conceptions opposées de la démocratie renvoient finalement à deux conceptions différentes de l'Etat. Ici plus que jamais, il convient de bien s'entendre sur les mots. Le concept d'Etat est pris au sens sociologique. On le définit avec Pierre Birnbaum comme "tout pouvoir politique différencié des périphéries sociales, territoriales ou partisans, mis en oeuvre par des acteurs liés à des fonctions dont l'emprise s'exerce d'autant plus fortement que l'institutionnalisation de ce pouvoir,

---

479. A. LIJPART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven and London, Yale University Press, 1977, p. 38-41 ; J. STEINER, *The Principles of Majority and Proportionality*, in *British Journal of Political Science*, 1971/1, p. 63-70 ; J.-Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire*, Paris, Economica, 1984, p. 167-196.

480. J.-Y. CHEROT, *op. cit.*, p. 167.

481. Cfr *ibid.*, p. 184.

482. Il est à préciser que "le compromis et la négociation peuvent porter sur plusieurs problèmes politiques à la fois" : *ibid.*, p. 167.

483. A. LIJPART, *op. cit.*, p. 25 et sv.

484. A. LIJPART, *Consociational Democracy*, in *World Politics*, 21, 1968-1969, n° 2, cité par J.-Y. CHEROT, *op. cit.*, p. 190.

qui prétend se présenter de manière universaliste, est réalisée" <sup>485</sup>. En croisant les analyses de cet auteur avec celles que Pierre Favre a consacrées au principe de majorité <sup>486</sup> et celles déjà citées de Lijpart, Steiner et Chérot, on peut soutenir la double assertion suivante.

Les Etats dont le système politique est majoritaire peuvent connaître un niveau de développement variable, depuis la France qui constitue le paradigme de l'Etat fort <sup>487</sup> jusqu'à la Grande-Bretagne qui est un modèle de "sous-étatisation" <sup>488</sup>, mais ils bénéficient toujours d'une société civile assez cohérente pour supporter l'application du principe binaire de majorité <sup>489</sup>.

Par contre, les Etats dont le système politique est proportionnel connaissent un niveau de développement insignifiant, parce qu'ils perçoivent les clivages qui traversent leur société civile comme à ce point profonds qu'ils s'interdisent de "régler de l'extérieur les conflits" <sup>490</sup> entre les groupes ethniques, religieux ou linguistiques que ces clivages opposent, préférant assurer leur représentation proportionnelle au sein des institutions publiques et inviter celles-ci à trouver des solutions de compromis. Pour le dire autrement, l'Etat, dans un système majoritaire, est un pouvoir politique assez différencié des périphéries sociales, territoriales ou partisans, pour transcender une pluralité de centres de décision par l'application du principe de majorité <sup>491</sup>, tandis que l'Etat, dans un système proportionnel, a tendance à n'être qu'une instance de redoublement de la polyarchie sociale à la recherche du commun dénominateur des positions en présence.

Ce deuxième cas de figure correspond exactement à ce qu'écrivent Jean Meynaud, Jean Ladrière et François Perin en 1965, à propos de l'Etat belge : celui-ci n'exerce ni

485. P. BIRNBAUM, *La fin de l'Etat ?*, in *R.F.S.P.*, 1985, p. 981.

486. P. FAVRE, *La décision de majorité*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1976. Cette belle étude n'aborde hélas pratiquement pas la démocratie consociative.

487. Cfr. B. BADIE et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1982<sup>2</sup>, p. 173-188.

488. Cfr *ibid.*, p. 196-203.

489. P. FAVRE, *op. cit.*, p. 233-251.

490. B. BADIE et P. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 213.

491. C'est exactement de cette manière que H. Kelsen présente le principe de majorité dans *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932, not. p. 67-68. Il en va de même des théoriciens de la "polyarchie". F. BOURRICAUD écrit ainsi : "Le paradoxe sur lequel repose le modèle polyarchique, c'est qu'au niveau proprement social, il fait appel plus ou moins explicitement à des hypothèses pluralistes, et qu'au plan proprement politique, il s'achève en système dualiste, qu'il s'agisse d'un système biparti ou plus généralement de l'opposition fondamentale" majorité-minorité (cité par P. FAVRE, *op. cit.*, p. 249-250).

"un véritable rôle moteur" ni même une fonction d'"arbitre", dans la mesure où il se contente "de sanctionner les rapports de force qui s'établissent entre les groupes dominants" que l'on connaît. Ne tirant pas son pouvoir d'une source extérieure à ces groupes ni d'un projet qui lui serait propre, il ne dispose que d'une autonomie formelle, celle qui lui vient de sa position institutionnelle <sup>492</sup>.

**525.** Une première conclusion s'impose au terme de cette brève présentation du type de démocratie et d'Etat dans lequel la directive de l'équilibre idéologique et philosophique s'inscrit : interprétée en termes fonctionnels, celle-ci reçoit une part de sa légitimité de l'efficacité qu'elle contribue sans doute à donner au mécanisme socio-politique belge. Car, on ne peut que le constater, dans toutes les démocraties consociatives, "pas plus que le système politique, la fonction publique n'a réussi à se différencier de la société civile ni à s'autonomiser" <sup>493</sup>. Concrètement, "pour respecter le pluralisme de langues, de religions et de cultures, on s'efforce de respecter un certain équilibre dans le recrutement des fonctionnaires afin que chacun des groupes soit équitablement représenté". Ce fait, confirment Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, "indique à lui seul l'impossibilité d'un véritable Etat" <sup>494</sup>.

Va dans le même sens le rapprochement que l'on est tenté de faire entre cette fonction publique des démocraties consociatives et la fonction publique internationale. "L'indépendance *individuelle* du fonctionnaire international", écrit ainsi Francis Maupain, trouve "sa limite dans la nécessité, sur le plan collectif, d'une représentativité *globale* des membres du secrétariat de chaque organisation. Il est clair, en effet, que pour être assuré de la confiance des Etats membres, il ne suffit pas que *chaque* fonctionnaire soit indépendant, il faut aussi que collectivement ils soient représentatifs" <sup>495</sup>. Sociologiquement, une démocratie consociative fait songer à une confédération de collectivités micro-étatiques ...

**526.** Avant de critiquer, il faut comprendre, dit-on souvent. On s'est donc efforcé de comprendre la part de légitimité que la directive tire de son caractère fonctionnel dans un système démocratique qui gagne ses vertus pacificatrices bien connues par la logique

---

<sup>492</sup>. J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE et F. PERIN (sous la dir. de). *La décision politique en Belgique*, Paris, A. Colin, 1965, p. 68.

<sup>493</sup>. B. BADIE et P. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 216.

<sup>494</sup>. *Ibid.*, *eod. loc.*

<sup>495</sup>. F. MAUPAIN, *Fonction publique internationale et politique. Schéma de réflexion*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.* (note 403), p. 513.

proportionnaliste que l'on vient d'exposer. Il reste que la performance d'une règle ne saurait en épuiser la légitimité <sup>496</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on ne saurait en tout cas reconnaître la légitimité de la directive, quelle que soit son efficacité, sans au moins la corriger comme on l'a proposé au nom des droits fondamentaux des "sans famille". Mais il faut répéter que ce correctif lui-même ne saurait mettre la directive à l'abri de toute contestation. En l'occurrence, il est permis de penser que, quels que soient les mérites et la cohérence de la logique proportionnaliste, l'idéal démocratique postule une ouverture et une mobilité peu compatibles avec les cloisons que cette logique présuppose <sup>497</sup>. On sera alors tenté, sinon par une critique radicale du modèle belge, en tout cas par des interprétations qui, aux antipodes de l'arrêt *Lenaerts*, limiteront le plus possible le champ d'application du principe de proportionnalité. Mais une telle évaluation globale du système politique belge excède la portée du présent propos. On peut se borner ici à deux considérations qui restent centrées sur la directive elle-même.

**527.** Première considération : si une société civile est vraiment divisée en profondeur par des clivages de la nature de ceux décrits par les théoriciens de la démocratie consociative, et si une répartition équilibrée des emplois publics dans les domaines les plus sensibles apparaît comme le seul moyen de préserver la paix civile et d'assurer la protection des minorités, il faut sans doute admettre la légitimité d'une directive comme celle que la jurisprudence *Lenaerts* et *Heyndels* a façonnée, moyennant le correctif que l'on a proposé en faveur des "sans famille". Mais cette reconnaissance de "légitimité relative" ne saurait faire oublier les deux graves défauts qu'un tel système comporte inévitablement. Car, en supposant même que la directive est praticable dans le respect des nuances et des limites que l'arrêt *Heyndels* a soulignées, il faut bien admettre qu'elle ouvre la porte, d'une part, à un patronage partitocratique qui peut devenir dégradant pour les électeurs, les élus et les fonctionnaires, et, d'autre part, à de lourdes contraintes en termes de gestion, de procédure et de finances publiques.

Dès le moment où l'on permet que l'appartenance à une tendance politique constitue parfois une condition pour être nommé ou promu à certains emplois publics, une pression est exercée sur plusieurs électeurs pour qu'ils calquent leur comportement sur le modèle du consommateur prêt à payer le prix d'un service rendu, tandis que des mandataires

---

<sup>496</sup>. Cfr en ce sens not. J. LADRIÈRE, *L'éthique et les intérêts collectifs*, in *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 1982, p. 135 et F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, FUSL, 1987, p. 524 et sv.

<sup>497</sup>. Sur ces concepts, cfr Cl. LEFORT, *Pour une sociologie de la démocratie*, in *La démocratie pluraliste*, sous la dir. de J.-L. SEURIN, Paris, Economica, 1981, p. 61-62.



politiques, des ministres ou des attachés de cabinets se transforment en pourvoyeurs de places soucieux de fidéliser une clientèle <sup>498</sup>. Cet effet pervers est inhérent à toutes les formes de politisation des nominations, non organisées, organisées selon la logique majoritaire ou organisées selon la logique consensuelle. Il en va de même, à des degrés variables bien sûr, à propos des effets de démotivation qu'elles exercent sur les fonctionnaires dont les compétences n'ont été prises en compte que partiellement, comme des effets de dépendance qu'elles risquent d'engendrer chez les autres qui en ont bénéficié <sup>499</sup>.

Quant aux dysfonctionnements affectant les administrations concernées, ils ne sont pas négligeables non plus : la recherche permanente d'équilibres subtils et précaires est une source de lenteur, voire de blocage des décisions <sup>500</sup> ; elle constitue un facteur de rigidité rendant difficiles des réorganisations pourtant nécessaires <sup>501</sup> ; elle introduit un climat de méfiance au sein de l'administration comme dans ses rapports avec le politique <sup>502</sup> ; et elle peut conduire à de coûteuses créations de postes qui n'ont d'autre utilité que de la satisfaire <sup>503</sup>.

**528.** Conclusion : si l'évolution sociopolitique est telle qu'il devient possible de préserver la paix civile et de protéger les minorités, sans une directive qui va de pair avec de tels effets, il est permis de juger préférable d'y renoncer. Or, comme on l'a souligné dans la section consacrée aux mutations sociologiques des bénéficiaires du principe de pluralisme, de sérieux indices démontrent que, dès le début des années soixante, les clivages opposant les trois familles politiques traditionnelles ne sont plus ce qu'ils étaient auparavant. La justification de la directive tirée de l'existence de clivages idéologiques et philosophiques profonds est donc déjà sujette à caution au moment où le Conseil d'Etat lui confère le sceau de la légalité. L'évolution ultérieure ne fera que renforcer les doutes qui affectent sa légitimité à cet égard.

---

498. Cfr not. L. HUYSE, *op. cit.* (note 374), p. 470-473.

499. Cfr not. R. DETHIER et al., *op. cit.* (note 374), p. 54-57 ; L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 73-74 ; B. GOURNAY, *Intervention* dans le débat sur le politisation de l'administration, in *Res publica*, 1971, p. 214-215 ; A. MOLITOR, *Intervention* dans le débat précité, p. 218 ; L. MOULIN, *op. cit.* (note 374), p. 53 et sv.

500. Cfr not. A. MOLITOR, *Intervention* citée dans la note précédente, p. 207.

501. Cfr not. L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 99-100.

502. Cfr not. *ibid.*, p. 73-74 et V. MERIKOSKI, *op. cit.* (note 402), p. 220.

503. Cfr not. L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 74 et 99.

**529.** Deuxième et dernière considération : il convient aussi de s'interroger sur la praticabilité d'un principe aussi nuancé que celui qui se dégage de l'arrêt *Heyndels* <sup>504</sup>. Le risque qu'encourt cette jurisprudence, c'est d'être comprise sans ces nuances et d'être invoquée à l'appui d'une politisation des nominations beaucoup plus lourde et systématique que celle qu'elle autorise formellement. De la logique souple de l'équilibre, on passe alors à la logique rigide des quotas où les exigences de compétences ont encore moins de chances de conserver un "minimum raisonnable" de poids dans la balance des autorités.

C'est à peine anticiper sur la suite de cette étude que d'annoncer que l'article 20 de la loi du pacte culturel sera souvent compris de cette manière. Tous les effets pervers dénoncés plus haut se présentent alors de manière bien plus massive. La "révolte" des journalistes de la R.T.B.F. semble devoir être comprise dans ce contexte-là <sup>505</sup>. On ne peut que l'approuver, dans la ligne des sévères réactions doctrinales suscitées par le système de "proporz" pratiqué en Autriche <sup>506</sup>.

**530.** Mais du coup, on retrouve la vieille question de l'opportunité de la "juridicisation" d'un principe aussi délicat. Force est de constater que ni les Pays-Bas ni la Suisse n'y ont recouru. Dans ces deux démocraties consociatives, c'est à la doctrine, et non à la jurisprudence ni à la législation écrite, qu'ils est revenu de résoudre la quadrature du cercle. Ainsi les auteurs néerlandais assurent qu'en droit comme en fait, "le critère des compétences constitue un facteur déterminant lors de la nomination des fonctionnaires" et que les "facteurs politiques" n'interviennent le cas échéant que "s'il y a plusieurs candidats valables" <sup>507</sup>. Ils ne citent aucune norme analogue à la directive belge de l'équilibre dans le domaine culturel.

Cependant, ils prennent soin d'ajouter que "le pluralisme est un trait essentiel de la société néerlandaise à tous les niveaux" et qu'"il en est de même pour la fonction

---

504. Sur l'importance de la praticabilité dans l'élaboration du droit, cfr. not. J. DABIN, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, p. 265 et sv.

505. Cfr not. P.M.G. LEVY, *Les silences de la r.t.b.*, in *La Revue nouvelle*, 1969, p. 187-198 ; F. MOUTARD, *La RTB, une structure en mouvement*, in *La Revue nouvelle*, 1977, p. 206 et 208-210 pour l'"organigramme politique de la RTB" ; *La R.T.B.F., ses chefs, ses journalistes et leur étiquette politique*, in *Le Soir*, 14 septembre 1984, p. 36 ; J. COUCHARD, *Déclaration d'indépendance politique à la R.T.B.F.*, in *Le Soir*, 1er octobre 1984 ; L. DE WINTER, *op. cit.* (note 374), p. 96-99 ; F. JONGEN, *op. cit.* (note 375), p. 66-69, et *infra*, n° 854.

506. Selon V. MERIKOSKI, *op. cit.* (note 402), p. 219.

507. H.C.V. SCHRAMA et J. BREUNESSE, *Rapport néerlandais*, in *La politisation de l'administration*, *op. cit.* (note 374), p. 146-147. Dans le même sens, W. KONIJNENBELT, *Rapport pour les Pays-Bas*, in *Le Fonctionnaire et la politique*, *op. cit.* (note 403), p. 361 et sv.

publique", depuis "les fonctions modestes" jusqu'aux "postes élevés" <sup>508</sup>. Et sans crainte de se contredire, ils ajoutent :

"au principe de la neutralité de la fonction publique s'ajoute la règle de l'équilibre des hautes fonctions' : si ces fonctions ne sont pas réparties parmi les groupements politiques en proportion de leurs résultats lors des dernières élections, c'est que la règle de l'équilibre exige qu'aucun parti ne saurait être substantiellement surreprésenté au niveau des hauts fonctionnaires en général ou de l'élite d'une certaine entité administrative (ministère, fonction publique d'une province, etc.). Il en résulte que l'affiliation à un certain parti peut être avantageuse ou désavantageuse, selon le cas, pour la chance d'être nommé dans une certaine fonction ; cependant, ceci n'a rien à faire avec la majorité au pouvoir, la règle de l'équilibre étant générale" <sup>509</sup>.

Comment peut-on affirmer que cette "règle de l'équilibre" n'engendre aucune nomination politique ? Est-ce parce que l'on trouve toujours des candidats également compétents dans tous les partis ? Ou bien est-ce parce que personne n'a eu la franchise du Conseil d'Etat de Belgique pour reconnaître qu'au moins de temps en temps le critère de la compétence est supplanté par celui de la bonne appartenance dans un tel système ?

En ce qui concerne plus particulièrement le domaine de la radio-télévision aux Pays-Bas, on note en tout cas que le *verzuiling* y est beaucoup plus poussé qu'en Belgique. Il ne prend pas la forme d'une politisation des nominations à l'intérieur d'un service public, mais plutôt celle d'un pluralisme multi-institutionnel "unique au monde" <sup>510</sup> : sous réserve des compétences de la N.O.S. créée en 1969 <sup>511</sup>, ce sont des associations privées représentatives des grands courants politiques, culturels et religieux de la société civile qui constituent les piliers du système néerlandais de radiodiffusion, chacune étant mise en mesure d'émettre un programme complet <sup>512</sup>.

---

508. W. KONIJNENBELT, *op. cit.*, p. 355.

509. *Ibid.*, p. 362.

510. H.J. VAN DEN HEUVEL, *L'organisation de la radio-télévision aux Pays-Bas*, in *Etudes de radio-télévision*, Bruxelles, RTBF, n°27, mai 1980, p. 125.

511. *Nederlandse Omroep Stichting* : cet organisme de droit public est chargé de coordonner les programmes et de réaliser des émissions d'intérêt général.

512. Cfr pour le surplus not. Ch. DEBBASCH, *Traité du droit de la radiodiffusion*, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 27-28 ; H.J. VAN DEN HEUVEL, *op. cit.*, p. 125-138 ; W. KONIJNENBELT, *Pays-Bas. L'audiovisuel aux Pays-Bas : un tableau vivant*, in *Rev. fr. Droit adm.* 5 (3), mai-juin, 1989, p. 510-512 ; E.J. DOMMERING, *La représentation des tendances philosophiques à la NOS et la crise du système néerlandais*, in *Médias et service public*, sous la dir de F. JONGEN, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 165-175. En France, c'est-à-dire aux antipodes des démocraties consociatives, on note sans étonnement que la loi elle-même tire du principe constitutionnel de pluralisme l'interdiction formelle de faire dépendre les nominations et promotions des journalistes travaillant dans le secteur public de l'audiovisuel, de "leurs opinions, croyances ou appartenances syndicales ou politiques" : cfr J. CHEVALLIER, *Le statut de la communication audiovisuelle*, in *A.J.D.A.*, 1982, p. 565 ; IDEM, *Le nouveau statut de la liberté de communication*, in *A.J.D.A.*, 1987, p. 71. Cette interdiction était formulée dans les statuts du personnel

**531.** Quant au cas suisse, il n'est pas moins étonnant. Voilà un Etat qui étend l'application du principe de proportionnalité jusqu'à la composition de l'exécutif fédéral : depuis 1959, les mandats au sein du Conseil fédéral sont répartis de sorte que les quatre plus grands partis du Parlement -qui regroupent 7/8èmes des parlementaires- y sont toujours représentés <sup>513</sup>. On pourrait donc s'attendre à ce qu'une règle de droit impose "la propagation verticale de (cette) représentation proportionnelle des partis au sein de l'administration" <sup>514</sup>. Or, il n'en est rien. Au contraire, comme aux Pays-Bas, la doctrine souligne que les critères politiques ne peuvent jouer un rôle que lorsqu'il faut choisir entre deux candidats également valables <sup>515</sup>.

Mais —et c'est à nouveau la quadrature du cercle— elle ne nie pas pour autant les constatations des politologues relevées plus haut :

"la nécessité de la prise en considération des critères politiques (lato sensu et stricto sensu), voire d'assurer autant que possible une représentation proportionnelle des partis au sein de la haute administration est *admise* comme l'une des composantes de la démocratie de concordance propre à la Suisse" <sup>516</sup>.

Il semble qu'on concilie cette "conviction générale" <sup>517</sup> avec les principes juridiques classiques par une pratique nuancée qui ressemble de près à celle que préconise l'arrêt *Heyndels* : le facteur politique ne jouerait qu'un "rôle accessoire" <sup>518</sup> ; il n'interviendrait "qu'à un niveau hiérarchique très élevé" <sup>519</sup> ; son rôle ne serait pas constant : "il est fonction des postes vacants et des personnes qui veulent bien

bien avant que les lois de 1982 et 1986 la consacre : cfr Ch. DEBBASCH, *Traité du droit de la radiodiffusion*, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 131. *Adde* p. 181-182.

<sup>513.</sup> Cfr not. Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F., 1990, p. 303-304.

<sup>514.</sup> G. HERTIG, *Rapport suisse*, in *La politisation de l'administration*, *op. cit.* (note 374), p. 217.

<sup>515.</sup> Cfr *ibid.*, p. 217 et B. KNAP, *Rapport pour la Suisse*, in *Le fonctionnaire et la politique*, *op. cit.* (note 403), p. 417-418.

<sup>516.</sup> G. HERTIG, *op. cit.*, p. 219. Par critères politiques au sens large, l'auteur entend les critères linguistiques, régionaux, voire confessionnels (cfr p. 205-207), tandis que les critères politiques au sens strict visent l'opinion politique ou l'appartenance à un parti (cfr p. 211-215).

<sup>517.</sup> *Ibid.*, *eod. loc.*

<sup>518.</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>519.</sup> *Ibid.*, p. 214.

postuler" <sup>520</sup> ; il n'aurait pas pour effet de contraindre les hauts fonctionnaires à devenir membres d'un parti : la majorité d'entre eux ne l'est pas <sup>521</sup>.

En définitive, on n'observerait "pas de patronage ou de clientélisme véritable" <sup>522</sup> ni d'atteinte à la neutralité politique des fonctionnaires <sup>523</sup>. Pour les critères politiques au sens large —les appartenances linguistiques, régionales ou confessionnelles—, le souci de représentativité doit simplement être assuré "autant que possible et à terme" <sup>524</sup>. Et il en va de même pour les critères politiques au sens strict, de sorte qu'en pratique, on est loin d'une véritable représentation proportionnelle des grands partis <sup>525</sup>.

**532.** Le Conseil d'Etat a-t-il été bien inspiré en explicitant, dans le contexte belge et pour le seul domaine culturel, une directive d'équilibre aussi souple ? Aux Pays-Bas, écrit Bruno De Witte, "le contrôle des partis politiques sur la vie publique et sociale est beaucoup moins fort qu'en Autriche ou en Belgique" <sup>526</sup>. Et on peut faire la même remarque pour la Suisse : Philippe Lauvaux a bien montré que la nature directoriale du régime et les procédures de démocratie semi-directe tiennent les institutions suisses très éloignées d'un mode de fonctionnement "particratique" <sup>527</sup>. Il est permis de conclure de cette dernière réflexion que le caractère profondément particratique du système politique belge est précisément ce qui justifie le mieux, mais aussi ce qui menace le plus la directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations aux emplois publics culturels.

C'est lui qui en constitue la meilleure justification, car aussi longtemps que les partis ne manifestent pas ensemble —et par des actes concrets— la volonté de renoncer à toutes les formes de politisation des nominations que l'on connaît, la directive de l'équilibre est la seule règle qui ait quelque chance de discipliner les pratiques et de les assujettir à des exigences élémentaires de justice et de respect des compétences. Même si ces exigences sont discutables et même si elles recouvrent des effets pervers, elles valent mieux qu'un

---

<sup>520</sup>. *Ibid.*, *eod. loc.*

<sup>521</sup>. *Ibid.*, p. 215.

<sup>522</sup>. *Ibid.*, p. 218.

<sup>523</sup>. *Ibid.*, p. 219.

<sup>524</sup>. *Ibid.*, p. 207.

<sup>525</sup>. *Ibid.*, p. 215-217.

<sup>526</sup>. B. DE WITTE, V° *Pays-Bas*, in *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 744.

<sup>527</sup>. PH. LAUVAUX, *op. cit.*, (note 513), p. 308-311.

principe d'égalité individuelle systématiquement violé <sup>528</sup>. Et pour en assurer le respect par un contrôle juridictionnel, il faut bien se risquer à leur donner une formulation. Mais comme celle-ci ne peut être que nuancée, le risque est grand de voir les partis déformer la directive et user de leur pouvoir pour imposer ces déformations. Il faut alors que le juge les ramène à l'ordre. Cela suppose cependant que des recours soient introduits et qu'une jurisprudence solide se forme. Or, comme on va le voir bientôt, l'application de la loi du pacte culturel va se révéler décevante à cet égard.

### Conclusion du titre III

**533.** Au terme de l'examen approfondi de l'arrêt *Lenaerts* auquel on vient de se livrer, une seule chose est sûre : il constitue une expression juridique particulièrement riche des ambivalences du système constitutionnel et politique belge. En consacrant la valeur juridique et la légitimité du pluralisme idéologique et philosophique, il récapitule toute l'évolution du droit public belge de la culture ici retracée. Et en tirant de ce principe la directive d'équilibre que l'on sait, il invite à réfléchir aux limites de cette légitimité, et finalement aux caractéristiques les plus profondes de l'Etat et de la démocratie en Belgique.

Il est temps, à présent, de poursuivre cette réflexion en abordant la deuxième partie de notre étude consacrée à la reconnaissance constitutionnelle et légale dont le même principe va bénéficier bientôt.



DRT PS 510 DUMON

---

<sup>528</sup>. La faiblesse de l'emprise du droit sur les pratiques est classique en matière de fonction publique : cfr par ex. J.L. BODIGUEL, *op. cit.* (note 403), p. 60-67. Elle est cependant particulièrement soulignée dans le contexte belge : cfr not. R. DEPRÉ et A. HONDEGHEM, *op. cit.*, (note 374), p. 123-124 ; R. DETHIER et al., *op. cit.*, (note 374), p. 41-63 ; A. MOLITOR, *L'administration dans la société belge*, *op. cit.*, (note 454), p. 131-133 ; IDEM, *Les avatars d'un statut*, *op. cit.*, (note 374), p. 16 ; J. VANDENDRIES, *op. cit.*, (note 454), p. 512, 515, 517-520, 522 ; J. ZILLER, *op. cit.*, (note 374), p. 271. L'idée que seul un compromis du droit avec le fait est tenable en Belgique apparaît notamment chez R. DETHIER et al., *op. cit.*, (note 374), p. 44-48, 53-54 ; V. LORWIN, *op. cit.*, (note 454), p. 28-29 ; A. MOLITOR, *Intervention dans le débat sur la politisation de l'administration*, *op. cit.*, (note 454), p. 205-208 et 232-233 ; H. VAN HASSEL, *Het verpolitiseren van de administratie*, *op. cit.* (not. 454), p. 200-203.